Observatoire national de la pauvreté et de l’exclusion sociale

Rapport 2000

ISBN 2-11-004437-2

Sommaire

Chapitre 5

La composition de l’Observatoire
Décret n° 99-215 du 22 mars 1999. Arrêté du 5 mai 1999

Présidente

Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT

7 membres de droit

L'Insee représenté par Michel GLAUDE

Le Commissariat général du Plan représenté par Pierre VANLERENBERGHE

La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la solidarité représentée par Mireille ELBAUM

La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la solidarité représentée par Olivier MARCHAND

La Direction de la prévision du ministère de l'Economie et des finances représentée par Jean-Luc TAVERNIER

La Caisse nationale des allocations familiales représentée par Philippe STECK

Le président du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion, Jean-Claude BOULARD

7 personnalités qualifiées ayant concouru ou concourant par leur action à l’insertion et à la lutte contre les exclusions

Michel FALISE, Président national d'Habitat et Humanisme

Daniel FAYARD, Institut de recherche d'ATD-Quart Monde

Patrick HENRY, Médecin, chargé de mission - Lutte contre l'exclusion - à la RATP

Jacques LEBAS, Médecin, directeur de l'Institut de l'Humanitaire

Nicole LEGUY, Directrice générale du Centre d'action sociale protestant en région parisienne

Jean ROUSSEAU, Président d'Emmaüs-France

Patrice SAUVAGE, Directeur de la Mission régionale d'information sur l'exclusion de Rhône-Alpes

7 universitaires et chercheurs dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de la lutte contre l’exclusion

Michel AUTES, Sociologue, chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Annie FOUQUET, Administrateur INSEE, ancienne directrice du Centre d’études de l’emploi, actuellement directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la solidarité

Jacques FREYSSINET, Professeur à l'Université Paris I, directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

Olivier GALLAND, Sociologue, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Michel LEGROS, Responsable du département « Politiques et Institutions » à l'Ecole nationale de la santé publique

Claudine PADIEU, Administrateur INSEE, directeur scientifique à l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS)

Serge PAUGAM, Sociologue, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Personnalité associée

Guy NEYRET, Inspecteur général de l'INSEE, Mission d'observation de la pauvreté et de l'exclusion en Ile-de-France

Pour réaliser cet ouvrage collectif, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a bénéficié des travaux statistiques et d'études réalisés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au Ministère de l'emploi et de la solidarité, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et le Centre d'étude et de recherche sur l'emploi et les qualifications (CEREQ). Divers travaux de recherche ont également été mobilisés.

L'Observatoire a également consulté le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ainsi que les grandes associations engagées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

L'ensemble des cahiers qui ont servi de base à l'élaboration de cet ouvrage figurent dans « Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale - 2000 ».

Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, Présidente de l'Observatoire et Hayet ZEGGAR, Inspectrice à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont écrit ce rapport.

Marie-Thérèse Espinasse et Noëlle Silvani (Secrétariat général de l'Observatoire) ont coordonné l'ensemble des travaux, en collaboration avec Christian Loisy de la DREES.

Le secrétariat de rédaction a été effectué avec l'aide de la DREES : Anne Evans et Marie-Françoise Coumailleau (Mission Publications) et Elisabeth Golberg, Secrétaire de direction.

Avant-propos

Un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale : pour quoi faire ?

A quoi sert la connaissance lorsque, responsable d'association ou travailleur social, l'on doit consacrer tout son temps à régler des problèmes urgents : accueillir des personnes sans abri l'hiver, trouver des solutions à des problèmes de santé liés à l'alcool, au sida, au saturnisme, prévenir les violences dans des centres d'hébergement, dépanner des jeunes errants coupés de toute solidarité familiale ou amicale, tenter dans l'urgence des interventions compliquées pour rétablir des droits et éviter ainsi que des situations précaires ne se transforment en situations inextricables ? Quand, s'agissant cette fois-ci des pouvoirs publics, on doit mettre au point des dispositifs d'accueil adaptés en quelques semaines à des situations d'urgence ? Compte tenu des délais qui conditionnent la qualité de démarches rigoureuses et scientifiques, ne risque-t-on pas de s'attacher à développer une ***connaissance stérile ?***

Qu'est-ce qu'un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale peut apporter de plus que les grandes enquêtes statistiques représentatives réalisées par l'INSEE et les directions de statistiques et d'études des ministères, alors que les situations locales sont extrêmement différenciées, que la pauvreté en milieu rural est très différente de la pauvreté en milieu urbain, et qu'à l'intérieur même des tissus urbains, des « poches » de pauvreté se développent, dont la localisation, en centre ville ou en périphérie, varie beaucoup selon l'histoire économique et industrielle de la zone ? Ne vaudrait-il pas mieux s'en remettre à des observatoires régionaux et locaux ? Un Observatoire national ne risque-t-il pas de s'en tenir à une ***connaissance abstraite ?***

Quelle légitimité peut-on avoir à analyser et commenter des situations de précarité, pauvreté ou d'extrême misère, dès lors que l'on ne les a pas soi-même vécues ? Ne risque-t-on pas, en voulant à tout prix étiqueter et dénombrer, de renforcer le contrôle social, de porter sur ces situations notre regard, renforçant l'image négative qu'ont d'elles-mêmes des populations vivant une situation difficile, négligeant l'énergie, l'ingéniosité dont elles font preuve pour faire face à l'adversité[1] ? Ne faut-il pas recourir d'abord à la parole et à l'expérience même des personnes concernées en vue de produire des savoirs concernant la pauvreté[2] ? Ne risque-t-on pas, à défaut, de contribuer à une ***connaissance normative et désincarnée ?***

---

[1] Cf sur ces points, les rapports du Conseil national de l'information statistique « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement », CNIS n° 29, mars 1996 ; Revue française des affaires sociales, n° 2-3, avril-septembre 1995 « Est-il légitime de mener des enquêtes auprès des sans-domicile ? Une question éthique et scientifique », J.M. Firdion, M. Marpsat, M. Bozon.

[2] Cf Groupe de recherche Quart-Monde/Université « Le croisement des savoirs », Les éditions de l'atelier, Paris 1999.

Ces trois questions, le conseil de l'Observatoire se les est posées au cours de cette première année de fonctionnement dès lors qu'il s'est agi de préciser sa mission et de déterminer ses priorités au regard des textes qui l'ont créé.

Sur le premier point il lui est apparu que, si urgents que soient les problèmes à résoudre, la compréhension des mécanismes et des processus qui déterminent le maintien ou l'aggravation de phénomènes de pauvreté et d'exclusion dans une société riche est aujourd'hui déterminante pour l'action tant des pouvoirs publics que des associations. Par nature, pauvreté et exclusion sont des phénomènes complexes à définir et à mesurer, qui sont soumis à de grands changements dans une économie et une société en plein bouleversement. Faute de données incontestables, notamment sur le sens de leur évolution et sur les processus qui y conduisent, les représentations qui jouent un rôle prédominant dans les débats et dans les politiques mises en place risquent de s'alimenter à des constats approximatifs ou à des convictions non confirmées. En témoigne le retour fréquent à de vieilles images ou de vieilles idées, à peine « revisitées » (les pauvres valides qui ne veulent pas travailler, les classes dangereuses), qui pèsent sur les intéressés. On ne le répétera jamais assez : les politiques menées se fondent sur les représentations des phénomènes ; lorsque ces représentations changent, du fait des progrès de la connaissance, les orientations de l'action s'infléchissent ou s'affinent. Des phénomènes mal connus sont nécessairement mal combattus. Et pour bien connaître, on ne peut borner son regard à la seule population pauvre et exclue visible. Il faut connaître les mécanismes qui génèrent la pauvreté, les processus qui permettent d'en sortir ; il faut aussi relier les phénomènes observés aux mécanismes globaux de production des inégalités et de la pauvreté, que ce soit au niveau du marché du travail, du système de protection sociale, de l'exercice des solidarités sociales et familiales. La connaissance, bien dirigée, ne peut être stérile.

Sur le second point - le caractère national de l'Observatoire -, les orientations de notre travail restent à mettre au point. Non tant en raison de l'intérêt de l'existence d'un point de rencontre national d'initiatives géographiques dispersées, ne serait-ce que pour capitaliser les expériences, les rediffuser, apporter une aide méthodologique aux expériences locales, mais plutôt en raison de l'ampleur de la tâche qui exigera des moyens progressivement plus importants, et une définition de la « cible » retenue : observatoires régionaux seulement (l'Observatoire national est déjà en rapport avec la MRIE de la région Rhône-Alpes, et avec la future mission d'Île-de-France, dont les responsables font partie de son conseil), ou observatoires régionaux et départementaux, ou encore observatoires de tous niveaux géographiques, ce qui multiplie le travail de contact à effectuer. Deux orientations concrètes cependant : dès l'année prochaine, l'Observatoire centrera son programme sur la diversité des territoires au regard de la pauvreté ; en février 2001, une rencontre sera organisée avec les acteurs de terrain tant pour discuter du présent rapport que des travaux qui leur seraient utiles à l'avenir.

Enfin, sur le dernier point, l'appel à l'expérience et au savoir des personnes touchées elles-mêmes par la pauvreté et l'exclusion, nous n'ignorons pas les travaux pionniers menés par certaines associations comme ATD-Quart Monde tentant le rapprochement le plus étroit possible des histoires de vie avec la recherche sur la pauvreté persistante en vue de produire « de nouveaux savoirs ». Tout en saluant ces expériences ambitieuses, l'Observatoire a recouru cette première année à des démarches plus modestes : lancer, à l'image de ce qui avait été fait en 1995 pour le Conseil économique et social, une enquête importante auprès des personnes défavorisées elles-mêmes sur les difficultés qu'elles rencontrent ; faire participer des membres associatifs de l'Observatoire aux discussions concernant les méthodes et les questionnaires d'une prochaine enquête de l'INSEE sur les sans-abri ; se pencher attentivement sur les données disponibles auprès des associations elles-mêmes, afin de lancer avec elles des initiatives nouvelles. La conviction des membres de l'Observatoire est qu'il y aura toujours besoin d'une connaissance à plusieurs voix : celle des grandes institutions de la statistique et de la recherche, celle des acteurs engagés, celle de l'expérience vécue. C'est le rapprochement de ces diverses sources de connaissance, dans le respect de l'apport de chacune d'entre elles, c'est aussi l'articulation la plus étroite possible des enquêtes quantitatives et des enquêtes qualitatives[3], qui pourront à terme produire une meilleure connaissance. Il faudra pour cela un fort développement des enquêtes qualitatives et l'appel à des méthodes nouvelles dont certaines sont esquissées dans ce rapport. La présence dans notre conseil des trois composantes (études économiques et statistiques, universitaires et chercheurs, personnalités associatives) nous permettra seule de faire face à la difficulté - et à l'intérêt - de notre tâche : concilier la rigueur de l'observation, la persévérance d'une action de long terme pour infléchir les modes de collecte et de recherche pour l'avenir, et l'audace pour cerner dès maintenant des aspects mal connus. Ajoutons que la présence dans notre conseil de membres engagés dans la lutte contre l'exclusion et le rappel constant à notre esprit des situations que nous avons à connaître nous ont conduit à rechercher dans nos études et publications le ton juste - ni militant, ni misérabiliste, ni stigmatisant- qui convient aux sujets difficiles que nous avons à éclairer.

[3] Voir sur ce point *« Les apports réciproques des méthodes quantitatives et qualitatives : le cas particulier des enquêtes sur les personnes sans domicile »*, Maryse Marpsat, INED, dossiers et recherches, n° 79, août 1999.

Introduction

■ L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Combien y a-t-il en France de personnes pauvres ou exclues ? Leur proportion est-elle plus ou moins élevée que dans des pays de niveau économique comparable ? Cette proportion a-t-elle sur le long terme augmenté, diminué, ou est-elle demeurée stable ? Quels impacts a eu la reprise de la croissance sur la pauvreté et l'exclusion sociale ? Les pauvres sont-ils toujours les mêmes, de génération en génération, ou constate-t-on des entrées et des sorties de situations de pauvreté ? Qui compose la population pauvre, quels sont les processus qui mènent à la pauvreté ? Toutes ces questions et bien d'autres encore sont présentes dans le débat public. Bien peu savent y apporter réponse.

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été créé pour rassembler les données qui existent et diffuser les réponses qu'elles permettent d'apporter aujourd'hui à ces questions, et pour tenter de combler, maintenant et à terme, les défaillances de la connaissance.

Trois aspects des missions et du fonctionnement de l'Observatoire doivent être soulignés dès l'abord.

La loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, qui a créé l'Observatoire, a voulu mettre en place une *structure légère*. Elle n'a pas créé un centre d'études nouveau, avec une personnalité juridique autonome. L'Observatoire est un conseil, doté d'un budget d'études, qui doit travailler le plus possible en réseau, et promouvoir la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion, en veillant par exemple à leur inscription dans les programmes des grandes administrations statistiques et des centres d'études.

L'Observatoire n*'a pas, d'après les textes, un rôle de proposition d'action*. C'est le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) qui est chargé de cette mission (encadré 1).

La loi de 1998 *n'a pas chargé spécifiquement l'Observatoire d'évaluer la loi de lutte contre les exclusions*. D'après la loi de 1998 (article 159), c'est le gouvernement qui présente au Parlement tous les deux ans un rapport d'évaluation de la loi de 1998, en s'appuyant en particulier sur les travaux menés par l'Observatoire. Par ses travaux en effet, l'Observatoire peut apporter une meilleure connaissance des situations et des évolutions de la pauvreté, connaissance nécessaire à l'évaluation. Il peut par ailleurs décider de mener une évaluation approfondie d'un ou plusieurs dispositifs créés par la loi. Mais il ne peut évaluer les 159 articles de la loi tous les deux ans pour alimenter le rapport du

gouvernement. Cette année, l'évaluation de la loi exclusion s'est fondée sur un rapport demandé à l'Inspection générale des affaires sociales. Compte tenu de sa mise en place au mois de juin 1999, le rapport de l'Observatoire n'a pu être pris en compte pour la première évaluation de la loi.

Encadré 1

L'Observatoire et le CNLE

La création, par la loi du 29/7/98 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, a répondu à des demandes réitérées de la part des associations intervenant dans la lutte contre l'exclusion. Cette création a été précédée par des réflexions approfondies, dont on trouve une synthèse dans le rapport d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (« Pauvreté, précarité, exclusion : pour une meilleure connaissance des situations et des processus », CNIS, n° 42, mars 1998).

Les textes ont suivi les principes définis alors, notamment le fait que l'Observatoire n'est pas un centre d'études nouveau, avec une personnalité juridique autonome, mais un conseil (composé de 22 membres réunissant personnalités du monde associatif, universitaires et chercheurs, représentants des administrations économiques et statistiques), doté d'un budget d'études, travaillant le plus possible en réseau.

La loi (article 153) lui assigne quatre missions :

- il rassemble, analyse, diffuse les données et informations relatives aux situations de pauvreté, précarité et exclusion et aux politiques menées ;
- il contribue au développement de la connaissance et des systèmes d'information dans les domaines mal couverts ;
- il fait réaliser des travaux d'études, de recherche, d'évaluation en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ;
- chaque année, il doit présenter les données ainsi rassemblées dans un rapport public.

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été créé par la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, modifiée en 1992. Ses missions et sa composition ont été revus par la loi de lutte contre les exclusions. Il est constitué de 38 membres représentatifs : élus, associations, personnalités qualifiées, administrations... Son président, Jean-Claude Boulard, député de la Sarthe est membre de droit de l'Observatoire, de même que la présidente de l'Observatoire est membre du CNLE.

Le CNLE est placé auprès du Premier Ministre et donne des avis au gouvernement sur toutes les questions relatives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il assure une concertation entre pouvoirs publics, associations, organisations et personnalités qualifiées. Les avis et propositions émis entre juin 1999 et octobre 2000 sont rassemblés dans un rapport d'activité. Les propositions des groupes de travail portent sur les points suivants : insertion des jeunes ; suivi de la mise en place de la CMU ; partenariat et coordination des politiques publiques ; création et développement des entreprises d'insertion ; publics en grande difficulté et insertion ; création de micro-entreprises ; retour à l'emploi ; le logement ; la rue ; revenus d'activité, revenus indemnisés ; la formation des travailleurs sociaux ; prison- exclusion.

■ Le rapport 2000

Pour ce premier rapport annuel, l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale a fait le point sur l'état des connaissances concernant la pauvreté et l'exclusion, en demandant à l'INSEE et aux deux grandes directions d'études et de statistiques du ministère de l'Emploi et de la solidarité, la DREES et la DARES, de lui communiquer tous les éléments aujourd'hui disponibles, en les actualisant à des dates aussi rapprochées que possible. Il a en outre examiné les données statistiques de divers ordres établies par les associations engagées dans la lutte contre l'exclusion.

L'Observatoire a, par ailleurs, engagé trois séries de travaux spécifiques sur son budget d'études.

D'une part, deux enquêtes concernant les représentations de la pauvreté et de l'exclusion ont été commandées. L'une concerne l'opinion publique dans son ensemble. Il s'agit d'un « baromètre d'opinion » sur de nombreux autres sujets de politique sociale, lancé par la DREES, auquel l'Observatoire a ajouté des questions spécifiques. L'autre étude apporte des informations sur les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans les media. Ces deux enquêtes sont appelées, sous réserve d'améliorations diverses, à devenir des enquêtes permanentes de l'Observatoire.

D'autre part, deux types de travaux ont été effectués sur les difficultés rencontrées par les personnes pauvres et exclues face aux prestations et aux « guichets ». Une synthèse a été dressée de tous les constats relevés à cet égard depuis un certain nombre d'années dans diverses sources administratives : Inspection générale des affaires sociales, Médiateur de la République, organismes sociaux nationaux. En parallèle, une très importante enquête nationale a été menée auprès de 2 000 personnes en difficulté afin de recueillir leurs points de vue sur les obstacles qu'elles doivent surmonter pour faire valoir leurs droits, et repérer les points faibles et les points forts des nombreux systèmes de prise en charge.

Enfin, une série de travaux ont été entrepris sur les jeunes en situation de pauvreté, précarité ou exclusion sociale : synthèse des données existantes, exploitations spécifiques d'enquêtes longitudinales (panel européen des ménages, « génération 92 » du CEREQ), étude lancée par l'Observatoire sur les jeunes en errance.

Le choix de ces travaux pour notre première année d'existence n'a évidemment pas été un hasard. D'une part, il s'agissait d'établir le « socle » des connaissances aujourd'hui disponibles de façon à l'actualiser par la suite en fonction des rythmes des enquêtes nationales, mais surtout pour dresser les grandes lignes qui s'en dégagent, en marquer les incertitudes et les limites et déterminer les améliorations à apporter. D'autre part, les sujets spécifiques choisis cette année après consultation du CNLE et des grandes asso-

ciations ont concerné trois préoccupations importantes de la lutte contre la pauvreté : les représentations qui fondent les débats d'opinion et les politiques ; les « dysfonctionnements » multiples de notre système de protection sociale qui pèsent sur les populations défavorisées et risquent même de précipiter dans la pauvreté des personnes en situation de précarité ; la situation des jeunes, du fait des constats de « rajeunissement » de la population pauvre et des débats récurrents sur le RMI jeunes ou sur l'aide d'urgence à apporter à certains d'entre eux.

Les travaux réalisés cette année ont été synthétisés dans des contributions rédigées par des rapporteurs ou des membres de l'Observatoire (voir encadré 2). Ces contributions, discutées au sein du conseil et mises au point après ces discussions, figurent sous la responsabilité des signataires, dans « Les travaux de l'Observatoire 2000 ».

Le rapport 2000 de l'Observatoire utilise les travaux ainsi rassemblés, sans en épuiser la substance. Chaque lecteur pourra en effet les étudier à sa guise en fonction de ses besoins propres grâce à la lecture des « travaux de l'Observatoire ». Le présent ouvrage tente de dégager, pour le plus grand nombre, les axes principaux des constats aujourd'hui disponibles sur le niveau, la composition, les évolutions de la pauvreté et de l'exclusion tels qu'ils sont mesurés par les grandes enquêtes. Il attire également l'attention sur les incertitudes et les zones d'ombre des constats purement statistiques, en tentant de recourir à des sources plus qualitatives et partielles (1ère partie). Par ailleurs, s'agissant de deux graves préoccupations des pouvoirs publics et des acteurs sociaux aujourd'hui, ce document présente les résultats d'études réalisées pour l'Observatoire cette année sur la pauvreté et la précarité des jeunes d'une part, sur le fonctionnement des aides apportées aux pauvres et aux exclus d'autre part (2ème partie).

Encadré 2

Les travaux de l'Observatoire

Cahier N° 1 - Pauvreté, précarité et exclusion : état des lieux
Christian Loisy, « Pauvreté, précarité, exclusions. Définitions et concepts »
Christian Loisy, Emmanuelle Crenner, « La pauvreté : données statistiques récentes et évolutions »
Olivier Marchand, Geneviève Canceill, Alain Gubian, « Reprise de l'emploi et chômage »
Pascal Noblet, « Les statistiques des associations de solidarité »

Cahier N° 2 - Pauvreté et exclusion : qu'en pense l'opinion ?
Corinne Mette, Pierre Ralle, « L'opinion des ménages sur la pauvreté »
Hayet Zeggar, « Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la presse écrite et audio visuelle »

Cahier N° 3 - Les relations des personnes en difficulté avec les organismes
Jean-Luc Vieilleribière, « Les difficultés administratives des personnes les plus démunies face au système de protection sociale »
Hayet Zeggar, « Enquête auprès des personnes en difficulté face aux prestations et aux administrations »

Cahier N° 4 - Olivier Galland, « Jeunes, pauvreté et exclusion »

Première partie

Etat des lieux : des connaissances nombreuses, mais dispersées et incertaines

Au prix de nombreuses conventions de calcul, la pauvreté est mesurée depuis près d'un quart de siècle par un indicateur « monétaire » d'insuffisance de revenus. D'autres indicateurs s'y sont ajoutés : indicateur de conditions de vie difficiles, perception d'aides publiques, notamment de minima sociaux. Ces mesures de la pauvreté concernent toutes environ 10 % des ménages vivant en France, proportion qui rejoint la moyenne constatée au niveau des pays de l'Union européenne. Cette proportion a été en diminution constante de 1970 à 1984. Le mouvement s'est alors interrompu, et la proportion de ménages pauvres s'est accrue légèrement entre 1990 et 1996. L'effet de la conjoncture favorable de l'économie française s'est enfin fait sentir, avec retard, sur ces indicateurs, notamment sur l'indicateur de conditions de vie et sur le nombre de bénéficiaires du RMI qui a commencé à diminuer durant le premier semestre 2000.

Mais ces mesures sont affectées de très nombreuses limites. Si les connaissances statistiques permettent d'avoir des indications sur *la faiblesse relative des ressources,* connaît-on réellement *les pauvretés, et notamment l'indignité des conditions d'existence*, qui exclut une partie de la population des droits fondamentaux et notamment des droits sociaux, lui interdisant l'accès à une qualité de vie minimale ? L'Observatoire a commencé à analyser cette année d'autres sources mais bien des progrès restent à accomplir pour leur donner une fiabilité suffisante et pour permettre d'éclairer les actions à entreprendre.

Première partie

Chapitre 1

Les constats des grandes enquêtes statistiques nationales

Dénombrer les personnes pauvres n'a en soi guère de sens : quelle que soit la notion retenue, il y a un continuum entre les situations. Toute coupure est arbitraire, et les seuils retenus pour estimer la proportion de personnes pauvres dans l'ensemble de la population nécessitent de nombreuses conventions de calcul toujours critiquables.

Il demeure cependant nécessaire d'avoir un ordre de grandeur de ce que représentent les pauvretés jugées acceptables ou non par le corps social et d'en mesurer les évolutions. Pour cela, il a été décidé de retenir un seuil correspondant à un niveau de vie moitié moindre que le niveau de vie médian, c'est-à-dire le niveau de vie dépassé par la moitié des ménages. Ce seuil correspond à un taux de pauvreté monétaire de l'ordre de 10 % de la population. Une deuxième notion de pauvreté est fondée sur les « conditions de vie ». Elle est construite au moyen d'une échelle globale de difficultés ressenties. Le nombre de difficultés ressenties a été choisi pour s'approcher d'un taux de 10 % de la population. Enfin, une troisième notion de pauvreté correspond au nombre de bénéficiaires des minima sociaux. Ces trois notions ne se recoupent pas totalement. Une partie des ménages pauvres en termes de conditions de vie ne se trouve pas sous le seuil de pauvreté monétaire ; certains minima dépassent le seuil de pauvreté monétaire, tandis que certaines personnes pauvres n'ont pas accès aux minima sociaux. Ces chevauchements sont révélateurs de la difficulté à cerner la réalité de la pauvreté qui ne peut relever de définitions simples et unidimensionnelles.

Les données d'ensemble relatives à ces indicateurs ne sont pas toujours aisées à réunir, à actualiser et à présenter de façon simple[4]. C'est pourquoi l'Observatoire présente dans cette première partie[5], avec les précautions requises, les réponses qu'apportent les grandes enquêtes statistiques aux interrogations sur la population pauvre et sa composition, la situation de la France par rapport à des pays de développement économique comparable, les évolutions de long terme de la pauvreté et celles constatées depuis la reprise de 1996. Ces données seront complétées et actualisées chaque année dans les rapports périodiques de l'Observatoire, grâce au travail permanent que mène et publie l'INSEE à partir de trois enquêtes principales[6], et aux compléments apportés par la DREES et la DARES, s'agissant des enquêtes qui relèvent de leur compétence[7].

---

[4] A noter sur ce plan un numéro spécial d'Economie et statistique de l'INSEE consacré entièrement à *« Mesurer la pauvreté aujourd'hui »*, 1997, n° 308-309-310, et une contribution importante de Michel Glaude au Conseil d'analyse économique, la documentation française, 1998, *« La pauvreté, sa mesure et son évolution »*, qui présente les indicateurs de pauvreté et les principales données statistiques sur la base des données disponibles à cette date, soit 1994.

[5] Cette partie s'appuie principalement sur la contribution n° 2 aux Travaux de l'Observatoire 2000 *« La pauvreté : données statistiques récentes et évolution »* de Christian Loisy et Emmanuelle Crenner.

[6] Enquête « Revenus fiscaux », Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages, Panel européen des ménages, voir contribution n° 1 aux Travaux de l'Observatoire 2000, annexe « Sources statistiques ».

[7] Minima sociaux pour la DREES, données conjoncturelles sur le chômage et l'emploi pour la DARES.

1. Trois mesures de la pauvreté

Il existe trois indicateurs chiffrés de la pauvreté. Les deux premiers sont mis au point et actualisés par l'INSEE, à partir d'enquêtes statistiques régulières ; le troisième est issu de sources administratives.

■ Un indicateur monétaire

Sont considérés comme pauvres les ménages ou les individus dont les ressources sont inférieures à un seuil donné. Dans notre pays, le seuil le plus couramment utilisé est la moitié du niveau de vie médian. La médiane est la valeur qui sépare la population en deux parties égales : la moitié des ménages ont un niveau de vie inférieur au niveau de vie médian, l'autre moitié a un niveau de vie supérieur.

Si l'on retient cet indicateur, et en se référant à l'enquête Revenus fiscaux de l'INSEE dont les dernières exploitations datent de 1996, le nombre de ménages pauvres se situerait, selon les conventions de calcul retenues pour l'évaluation du revenu, entre 1,7 million et 1,8 million, soit entre 7,3 % et 7,9 % des ménages. Mesurée sur les individus, et non plus sur les ménages, la population pauvre représenterait, toujours en 1996, de 4,5 millions à 5,5 millions de personnes (8 à 10 %).

950 000 enfants de moins de 14 ans vivent au sein de ménages pauvres. Parmi les 15-24 ans, on compte un peu plus d'un million d'individus pauvres Ces deux populations représentent 40% des individus vivant dans un ménage pauvre[8].

La mesure du taux de pauvreté est extrêmement sensible au seuil retenu, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 1

Taux de pauvreté correspondant à différents seuils

Seuil de pauvreté	40 % médiane	50 % médiane	60 % médiane
Taux de pauvreté	3 %	7,3 %	13,4 %

Source : INSEE/DGI, enquête Revenus fiscaux 1996.

Le taux de pauvreté est également sensible au mode de calcul des « unités de consommation ». Les unités de consommation sont des coefficients affectés aux individus d'un même ménage tenant compte des économies d'échelle que permet la vie en commun, notamment l'occupation d'un logement. Le changement récent par l'INSEE de ce mode de calcul a modifié les estimations concernant les ménages pauvres. Dans la nouvelle échelle, les enfants « pèsent moins lourd » avec un coefficient de 0,3 au lieu

[8] Source : INSEE/DGI : enquête Revenus fiscaux 1996.

de 0,5. Il en résulte que les familles nombreuses apparaissent moins souvent pauvres qu'avec l'échelle utilisée antérieurement.

Si l'on retient conventionnellement le seuil de 50 % du niveau de vie médian, celui-ci correspond à un niveau de ressources monétaires d'environ 3 500 francs par mois en 1996 pour une personne seule. Ce montant n'est pas disponible en 2000 mais en considérant que l'inflation entre 1996 et 2000 s'est élevée à 4 %, on peut estimer son niveau actuel à 3 650 francs. Toutes structures familiales confondues, les ménages pauvres avaient en 1996 un revenu disponible de 2 800 francs par mois et par unité de consommation (33 500 francs par an), alors que les ménages dépassant le seuil de pauvreté avaient en moyenne 8 300 francs par mois et par unité de consommation (99 500 francs par an).

Mais même avec une définition identique, les taux de pauvreté correspondant à 50 % du niveau de vie médian ne sont pas les mêmes selon les enquêtes qui servent de base à leur calcul. Ainsi, les taux de pauvreté calculés par l'enquête Revenus fiscaux sont inférieurs de deux points environ à ceux calculés au moyen d'enquêtes directes auprès des ménages. Ceux-ci sont de l'ordre de 10 % à 11 % des ménages en règle générale. Rappelons également que ces données ne concernent que les ménages vivant dans un logement « ordinaire » et excluent les personnes vivant en institution et les personnes sans domicile.

■ Un indicateur de « condition de vie »

Mis au point et calculé par l'INSEE, il se fonde, non sur une approche uniquement monétaire, mais sur diverses dimensions de la vie courante, pour lesquelles les ménages ressentent des difficultés : confort du logement, endettement, consommation, équipement. Recueillies au cours d'enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages, exploitables plus rapidement que les enquêtes Revenus fiscaux évoquées précédemment, ces informations sont aujourd'hui disponibles pour l'année 1999. A noter que l'élaboration de cet indicateur de pauvreté en termes de conditions de vie obéit comme le précédent à des conventions. La démarche la plus courante pour analyser la pauvreté en termes de conditions de vie est d'isoler, parmi les ménages les plus en difficulté, une proportion proche du taux de pauvreté monétaire, aux alentours de 10 %.

Vingt-huit indicateurs élémentaires de conditions de vie sont retenus, et regroupés en grands domaines : difficultés budgétaires, retards de paiement, restriction de consommation, conditions de logement. Un indicateur global synthétisant l'ensemble des conditions de vie est également construit. A partir de ces données, on calcule pour chaque ménage une échelle globale de difficultés. Si l'on retient les ménages qui sont confrontés à un cumul de huit difficultés ou plus, on trouve 12,6 % de ménages défavorisés en termes de conditions de vie en 1999. Avec un seuil de sept difficultés, on aurait trouvé 16 % de ménages défavorisés en termes de conditions de vie, 9 % si on avait retenu neuf difficultés.

■ Un indicateur de « pauvreté administrative »

Cet indicateur, intitulé de manière inappropriée « de pauvreté administrative », chiffre le nombre de ménages qui relèvent de la solidarité nationale au titre des minima sociaux. Ces minima, au nombre de huit, créés progressivement pour combler des lacunes de la protection sociale[9], permettent aux bénéficiaires ne percevant aucune ressource, ou bénéficiant d'un revenu inférieur au montant de la prestation, d'atteindre un seuil minimal de ressources. Ce seuil est de l'ordre de 3 600 francs par mois pour une personne seule pour le minimum vieillesse et pour l'allocation adulte handicapé, de 2 550 francs pour une personne isolée percevant le RMI au 31 juillet 2000.

Au 31 décembre 1999, 3,2 millions d'allocataires étaient concernés par les différents minima sociaux ; si l'on considère les conjoints et personnes à charge, 5,5 millions de personnes vivaient à cette date dans un foyer allocataire d'un minimum social (soit environ 10 % de la population). Des estimations plus récentes sont disponibles. Au 30 juin 2000, on comptait en métropole 1 003 000 allocataires du RMI, 450 000 allocataires de l'ASS, 29 400 allocataires de l'allocation d'insertion. A l'aide d'hypothèses sur l'évolution du minimum vieillesse et de l'AAH, on estime à 3,155 millions le nombre d'allocataires de minima sociaux en juin 2000, soit 35 000 de moins qu'en décembre 1999.

Ces mesures de la pauvreté sont très influencées par la législation sociale. Certaines personnes (notamment les jeunes de moins de 25 ans) n'ont pas droit au RMI, et ne sont donc pas comptées dans cette définition, pas plus bien entendu que les personnes qui ne recourent pas à ces prestations par défaut d'information, ou refus des démarches administratives ou de l'assistance. Par ailleurs, toute amélioration des barèmes, toute extension des conditions d'attribution, conduisent à une augmentation du nombre des bénéficiaires sans que pour autant la pauvreté se soit accrue.

2. Les caractéristiques des ménages pauvres

La pauvreté frappe particulièrement certaines catégories que l'analyse des populations situées sous les seuils de pauvreté conventionnellement retenus pour la mesurer permet de décrire dans leurs grandes lignes.

■ La pauvreté monétaire

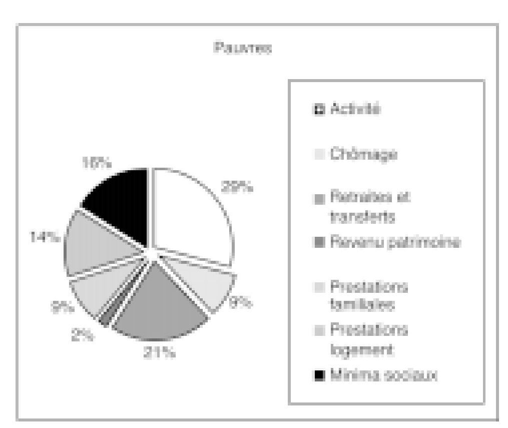
La composition du revenu des ménages pauvres révèle une forte dépendance par rapport aux prestations sociales qui ne se limitent pas aux minima sociaux. Ceux-ci représentent en effet 16 % du revenu, alors que les prestations logement en représen-

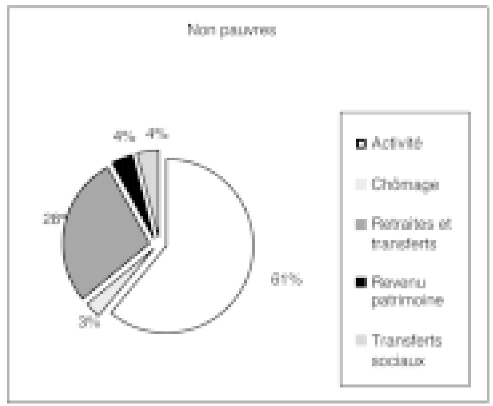
[9] Dans l'ordre de leur création : Allocation supplémentaire d'invalidité (1930), Minimum vieillesse (1956), Allocation adulte handicapé (1975), Allocation de parent isolé (1976), Allocation veuvage (1980), Allocation de solidarité spécifique (1984), Allocation d'insertion (1984), Revenu minimum d'insertion (1988).

tent 14 %, les retraites et autres transferts 22 %. Cependant, les revenus d'activité ne sont pas absents puisqu'ils pèsent près du tiers du revenu des ménages pauvres (les deux tiers du revenu des autres ménages).

Graphique 1

Composition des revenus des ménages



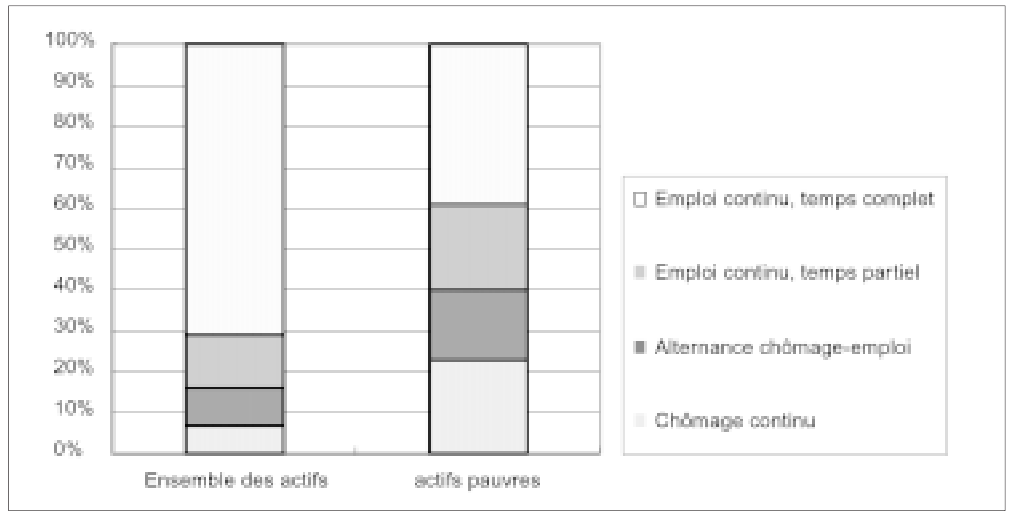


Source : INSEE/DGI : enquête Revenus fiscaux 1996.

La pauvreté est fortement liée à l'absence ou l'irrégularité de l'emploi. La mise en évidence des liens entre la pauvreté et le marché du travail est difficile car le niveau de vie et la pauvreté sont toujours mesurés au niveau du ménage, alors que l'emploi concerne les individus. Une exploitation particulière de l'enquête Revenus fiscaux a été effectuée sur les individus actifs de 17 ans et plus afin de mesurer la liaison entre leur activité et l'appartenance à un ménage pauvre. Les résultats font apparaître que le chômage joue un rôle majeur : le taux de pauvreté est en effet de 4 % pour les personnes ayant occupé un emploi en continu depuis 12 mois et de 26 % pour celles qui ont été en permanence au chômage pendant la même période. Mais la majorité des personnes actives pauvres occupent un emploi. 60 % d'entre eux occupent un emploi permanent (contre 84 % pour l'ensemble de la population active), dont 39 % à temps complet (contre 71%) ; 17 % alternent chômage et emploi (contre 9 %) et 23 % sont au chômage de façon continue entre avril 1996 et mars 1997 (contre 7 %).

Graphique 2

Situation face à l'emploi des ménages pauvres et non pauvres



Source : INSEE/DGI : enquête Revenus fiscaux 1996.

De récents travaux de l'INSEE[10] montrent ainsi que, pour l'année 1996 (toujours d'après l'enquête Revenus fiscaux), les travailleurs pauvres seraient environ 1,3 million. En dehors d'éventuels épisodes de chômage, le caractère temporaire ou instable de la situation d'emploi, le temps partiel, l'absence de qualification, le fait de débuter dans sa vie professionnelle constituent autant de facteurs individuels tendant à augmenter le risque de pauvreté. Si la pauvreté peut s'expliquer par le type d'emploi occupé, la composition de la famille joue également un rôle, en particulier la présence d'un conjoint sans emploi. Un tiers des travailleurs pauvres sont dans ce cas, le taux de pauvreté parmi eux atteint 16 % alors qu'il n'est que de 2 % pour les travailleurs pauvres dont le conjoint occupe également un emploi. Le revenu des ménages comptant au moins un travailleur pauvre est constitué à 50 % par des salaires et comprend 37 % de prestations sociales (contre 5 % pour les travailleurs non pauvres). Les allocations chômage représentent en moyenne 10 % des ressources et complètent le revenu pour les personnes qui alternent chômage et emploi.

Le taux de pauvreté est particulièrement élevé pour les familles monoparentales, dont le chef de famille est majoritairement une femme.

[10] Christine Lagarenne, Nadine Legendre « *Les travailleurs pauvres* », INSEE Première, n° 745, octobre 2000.

Tableau 2

Taux de pauvreté des familles monoparentales en 1996

(en %)

Quand la femme est active	13,6
Quand la femme est inactive	13,9
Ensemble des ménages	7,3

Source : INSEE/DGI : enquête Revenus fiscaux 1996.

Le taux de pauvreté ne change pas d'ordre de grandeur selon que la femme est active ou inactive. Rappelons qu'être actif ne signifie pas seulement occuper un emploi permanent à temps plein. Seules 30 % des femmes à la tête d'une famille monoparentale sont dans ce cas ; 23 % occupent un emploi permanent à temps partiel.

Le taux de pauvreté semble augmenter avec le nombre d'enfants, mais ce constat demande à être nuancé, car la composition familiale ne peut être analysée indépendamment du nombre d'actifs dans le ménage. La pauvreté résulte de la combinaison du nombre de personnes à charge au sein du ménage et du nombre d'apporteurs de ressources. Ainsi, la pauvreté touche 8 % des couples avec un enfant ou l'homme seul est actif et 8 % également des couples avec trois enfants mais où les deux conjoints sont actifs. Parmi les couples avec trois enfants où l'homme seul est actif, 17 % vivent sous le seuil de pauvreté.

Le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne pour les moins de 30 ans, particulièrement pour les ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans (19,7 %). Mais cette mesure ne prend pas en compte l'aide apportée par la famille si elle n'est pas reportée dans la déclaration fiscale. Les taux sont plus faibles pour les personnes âgées de 65 à 84 ans (entre 4 et 5 %), notamment lorsque l'on intègre dans le revenu les revenus du patrimoine et les loyers « fictifs » correspondant à la propriété de leur logement. Par rapport à cette notion de « revenu corrigé »[11], le taux de pauvreté des personnes de 65 à 84 ans se situe entre 1 et 2 % ; le taux de pauvreté tend à augmenter légèrement après 85 ans.

■ Les ménages en difficulté de conditions de vie

Dans la majorité des cas, les caractéristiques des ménages pauvres en termes de conditions de vie (12,6 % des ménages en 1999) se rapprochent de celles des ménages situés au-dessous du seuil de pauvreté monétaire mais ces deux groupes ne se confondent pas.

[11] Une des nombreuses variantes des calculs du seuil de pauvreté consiste à utiliser la notion de « revenu corrigé » ; on ajoute alors au revenu disponible le revenu du patrimoine non productif, en particulier une estimation du loyer « fictif » des personnes propriétaires de leur logement. Il y a alors parmi les pauvres moins de personnes âgées et plus de jeunes ménages et de familles nombreuses.

La situation par rapport au travail détermine des probabilités plus ou moins élevées d'appartenir à un ménage pauvre en termes de conditions de vie. Les ménages dont la personne de référence est chômeur font cinq fois plus souvent partie des ménages les plus en difficulté que ceux dont la personne de référence est active occupée. Ceux dont la personne de référence est employée ou ouvrier ont trois fois plus de risques de faire partie des ménages en difficulté que les cadres ou les professions intermédiaires, et presque deux fois plus que les agriculteurs et les artisans et commerçants.

D'autres facteurs interviennent également. Un quart des familles monoparentales font partie des ménages les plus pauvres, contre 18 % des couples avec plus de deux enfants, 16 % des personnes seules et seulement un couple sans enfant sur dix. Un ménage sur quatre dont un des membres a connu un divorce ou un problème professionnel ayant détérioré le revenu du ménage a des difficultés importantes de conditions de vie, contre 12 % des ménages n'ayant pas connu ces évènements au cours des derniers mois. 18 % des ménages dont un membre a vécu un problème de santé grave ou un accident sont pauvres en termes de conditions de vie contre 12 % des autres ménages.

Enfin, dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, un ménage sur six éprouve des difficultés de conditions de vie, contre un sur dix dans les unités urbaines plus petites. Les ménages locataires de leur résidence principale sont trois fois plus souvent concernés par les difficultés de conditions de vie que les propriétaires.

3. Comment la France se situe-t-elle au sein de l'Union européenne ?

La pauvreté monétaire en Europe fait l'objet de mesures régulières à l'aide d'une enquête fondée sur un questionnaire harmonisé. Les données sur l'ensemble européen[12], datant de 1996, font apparaître un taux de pauvreté monétaire des ménages de 11,8 % en 1996[13]. On retrouve au niveau de l'Union européenne les caractéristiques socio-démographiques communes aux ménages à bas revenus : l'impact de la pauvreté est plus élevé chez les familles nombreuses de trois enfants et plus, les familles monoparentales, et les personnes seules ou âgées. Mais cette constatation se décline différemment selon les pays en fonction des systèmes de protection sociale, en particulier les pensions et les allocations familiales, très différentes d'un pays à l'autre. Au sein de l'ensemble européen, le risque de pauvreté monétaire est plus grand pour les enfants que pour les adultes. Les femmes encourent, tous groupes d'âge confondus, un

[12] Les 12 pays de l'Union européenne auxquels sont venus s'ajouter l'Autriche et la Finlande ; la Suède ne participe pas encore à l'enquête.

[13] Ce taux diffère du taux monétaire calculé pour la France à partir de l'enquête Revenus fiscaux et cité plus haut, du fait du recours, pour l'Union européenne, à la prise en compte d'éléments différents des enquêtes nationales.

risque de pauvreté monétaire plus élevé que les hommes. L'écart de pauvreté, qui correspond au revenu supplémentaire nécessaire pour amener le revenu d'un ménage pauvre au niveau du seuil de pauvreté était en 1996 de 30 % en moyenne[14].

Les taux de pauvreté en Europe calculés avec des seuils nationaux s'établissent à 5-6 % pour les pays les moins touchés (Danemark et Irlande), et 17-18 % pour le Portugal et la Grèce. La situation de la France dans cet ensemble est marquée par un taux de pauvreté proche de la moyenne (11 % contre 11,8 %), comme l'Allemagne et l'Espagne. Parmi les grands pays de l'Union européenne, le Royaume-Uni se caractérise par un taux de pauvreté élevé (14 %). Cependant, si l'on utilise un seuil plus restrictif (40 % de la médiane), le Royaume-Uni réintègre le groupe des pays médians. On retrouve ici une caractéristique de la distribution des revenus dans ce pays, les ménages à bas revenus sont nombreux, mais la distance au seuil de pauvreté est faible.

La situation de la France se caractérise aussi par une part relative de familles monoparentales au sein de la population pauvre sensiblement plus faible qu'en Irlande, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas et par une proportion de personnes isolées de moins de 65 ans plus élevée que dans les autres pays, à l'exception des Pays-Bas et du Danemark. Par ailleurs, si l'on raisonne en termes d'individus vivant dans des familles pauvres, le taux de pauvreté s'établit globalement pour l'ensemble de l'Union européenne à 11,6 %, taux proche de celui des ménages pauvres, mais en France il est plus faible (9 %). En effet les enfants de moins de 16 ans vivant dans les familles pauvres ont un taux de pauvreté pour l'ensemble de l'Union de près de 14 %. Mais la France (7,3 %) est, après le Danemark, (3 %) le pays où le taux de pauvreté des enfants est le plus faible. Cette particularité s'explique, pour la France, par l'importance des prestations familiales et par un taux d'activité des femmes à la tête de familles monoparentales plus élevé que dans d'autres pays. Sans les prestations sociales, le taux de pauvreté des familles monoparentales serait beaucoup plus élevé.

Ces données chiffrées ne doivent pas faire perdre de vue que la pauvreté monétaire n'a pas le même sens dans des pays où la proportion de population rurale est encore importante et où les solidarités familiales élargies jouent un rôle non négligeable. C'est ainsi qu'on a pu parler pour les pays du Sud de l'Europe de « pauvreté intégrée » et pour des pays comme le Royaume-Uni et la France de pauvreté « disqualifiante »[15].

---

[14] Eurostat, Statistiques en bref : *« La pauvreté monétaire dans l'Union européenne »*, population et conditions de vie, 1/2000.

[15] Serge Paugam *« L'Europe face à la pauvreté . Les expériences nationales de revenu minimum »* Cahier Travail Emploi, Documentation française, 1999.

4. Sort-on de la pauvreté ?

Au-delà du taux de pauvreté instantané, il est important pour l'analyse des situations des ménages de mesurer le degré de permanence dans l'état de pauvreté. D'une année sur l'autre, les ménages pauvres sont-ils toujours les mêmes ou existe-t-il un taux de renouvellement important ? Ces transitions entre pauvreté et non pauvreté sont difficilement cernées par les outils statistiques habituels, car, compte tenu des incertitudes sur la mesure des revenus, le risque est grand qu'une erreur même minime sur le revenu d'une année engendre une « fausse transition ». En tenant compte de ces restrictions, on peut toutefois signaler plusieurs points : d'après les données des enquêtes de conjoncture auprès des ménages de 1987 à 1994, chaque année la population des ménages pauvre d'un point de vue monétaire se renouvelle de près de 50 %. Les transitions se font souvent suite à une forte variation du niveau de vie (environ 25 %), ce qui correspond vraisemblablement à des ruptures dans la vie familiale ou professionnelle. Enfin, les chances de sortir de la pauvreté sont plus élevées en phase de croissance économique qu'en phase de ralentissement[16].

On peut, pour analyser les sorties de la pauvreté, travailler sur un champ particulier de ménages (les allocataires du RMI à une date donnée) à l'aide d'une enquête spécifique[17]. Afin d'observer le devenir des allocataires du RMI, 10 000 personnes bénéficiaires en décembre 1996 ont été interrogées à trois reprises : en septembre 1997, janvier 1998 et septembre 1998. Les informations ne concernent donc que les titulaires de l'allocation, et non la population pauvre dans son ensemble. Par ailleurs, il faut bien insister sur le fait qu'il s'agit de sorties du RMI et non nécessairement des sorties de la pauvreté.

■ Près d'un allocataire du RMI sur trois ne perçoit plus l'allocation un an après, un sur deux travaille à cette date

Parmi les allocataires du RMI de décembre 1996, 30 % étaient sortis un an plus tard, en janvier 1998. 52 % des allocataires sortis du dispositif étaient en emploi à cette date. Le pourcentage de sorties liées à l'emploi s'élève cependant à 66 % si l'on prend en compte la reprise d'emploi d'un membre du ménage qui a conduit à la perte de l'allocation du fait du dépassement du plafond de ressources. Les autres causes de sorties que la reprise d'emploi (un tiers des sorties) sont la perception d'une autre allocation, un changement dans la vie familiale, des problèmes administratifs ou un motif inconnu des intéressés[18].

---

[16] Christine Chambaz et Eric Maurin, *« La persistance dans la pauvreté et son évolution »*, Economie et Prévision, n° 122, 1996.

[17] Enquête réalisée par l'INSEE, en partenariat avec la CNAF, la DREES et la DARES entre septembre 1997 et septembre 1998, sur un échantillon représentatif de 10 000 allocataires du RMI inscrits au 31décembre 1996.

[18] Cédric AFSA, Danièle Guillemot, *« Plus de la moitié des sorties du RMI se font grâce à l'emploi »*, INSEE Première n° 632, février 1999, Dominique Demailly *« Les sorties du RMI : des motifs souvent multiples et imbriqués »* Voir DREES, Etudes et Résultats, n° 16, mai 1999.

Les chances de sortie du RMI vers un emploi confirment les conclusions habituelles de l'observation des trajectoires d'insertion des personnes à la recherche d'un emploi : la qualification, l'âge et l'état de santé jouent un rôle déterminant.

Le niveau d'études est un avantage important. En effet, 9 % seulement des bénéficiaires du RMI qui ne possèdent aucun diplôme sont sortis du dispositif un an après, alors que c'est le cas de 20 % des titulaires du baccalauréat, 35 % de ceux qui disposent d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

Etre jeune est également un facteur favorable : 23 % des moins de trente ans étaient sortis du RMI et avaient un emploi, contre 15 % pour l'ensemble des allocataires, tous âges confondus.

L'enquête confirme par ailleurs l'importance du facteur santé dans les trajectoires de sortie du RMI. Les bénéficiaires du RMI restés chômeurs ou inactifs ont le plus souvent des problèmes de santé. Rappelons que 45 % des bénéficiaires du RMI interrogés dans l'enquête déclaraient avoir des problèmes de santé les empêchant de travailler, ou éprouver des gênes dans la vie quotidienne. Ces problèmes sont ressentis comme permanents dans plus de 16 % des cas. L'existence de tels problèmes ou gênes est étroitement liée à l'ancienneté du bénéficiaire dans le dispositif.

Ces diversités de chances de sortie et l'hétérogénéité des populations allocataires expliquent précisément que l'ancienneté dans le dispositif est fortement différenciée : en 1996, si 30 % de bénéficiaires ont moins d'un an d'ancienneté, près de 10 % sont entrés en 1989, soit au moment de la mise en œuvre du RMI[19].

■ Quatre groupes d'allocataires se distinguent

A l'aide de cette enquête, une différenciation plus fine a pu être effectuée parmi les allocataires en approchant de plus près les facteurs de maintien dans la prestation, ou de sortie de celle-ci vers l'emploi[20].

Quatre groupes d'allocataires ont pu ainsi être distingués :

Un premier groupe rassemble les individus qui cumulent le plus grand nombre de difficultés : un fort éloignement du marché du travail, des problèmes importants de santé, un isolement social marqué, un faible contact avec les organismes sociaux. Ces allocataires sont plus âgés que les autres, ont un très faible niveau de formation initiale ; ils résident dans des zones d'emploi où le taux de chômage de longue durée est plus élevé qu'ailleurs, et doivent le plus souvent faire face à des problèmes de transport (pas

---

19 Cédric Afsa, *« Etat de santé et insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI »*, DREES, Etudes et Résultats, n° 7, février 1999.

20 Ce paragraphe emprunte beaucoup aux développements de Cédric Afsa *« Les allocataires du revenu minimum d'insertion : une population hétérogène »*, France : Portrait social 1999-2000, INSEE.

de moyen de locomotion personnel, logements éloignés des transports collectifs). Beaucoup sont anciens dans le dispositif RMI. La sortie du RMI se fait massivement vers un autre minimum social d'un niveau plus élevé, soit par reconnaissance d'un handicap (allocation adulte handicapé), soit par atteinte de l'âge de la retraite (minimum vieillesse).

Les allocataires du groupe suivant sont proches des premiers, mais en dépit de leur fort éloignement de l'emploi, ils continuent à en rechercher. Ils vivent dans des zones d'emploi à moindre chômage, ils sont plus jeunes ce qui les incite peut-être à entreprendre davantage de démarches : en témoigne notamment le nombre d'organismes sociaux contactés. La sortie du RMI est souvent provisoire et elle est souvent attribuée par les allocataires à des raisons administratives.

Le troisième groupe concerne une population davantage insérée dans l'emploi, même si elle est confrontée à une grande précarité ; les relations familiales et amicales sont suivies. Ce sont eux qui ont le plus de contacts avec les organismes sociaux, et utilisent le plus le contrat d'insertion dans leur recherche d'emploi. L'insertion professionnelle reste difficile, marquée par de courtes périodes de travail. L'emploi retrouvé est le plus souvent un contrat emploi solidarité ou un contrat emploi consolidé.

Les allocataires du quatrième groupe ont une insertion professionnelle plus solide, un état de santé satisfaisant, des relations fréquentes avec leurs proches. Ils ont très rarement contacté des organismes sociaux. Leur niveau de diplôme et leur jeunesse les favorisent dans leur recherche d'emploi. Ils habitent des zones d'emploi moins touchées par le chômage. Entrés récemment au RMI, ils en sortent rapidement. Leur insertion dans l'emploi semble solide et les salaires retrouvés leur permettent d'avoir un niveau de vie nettement supérieur à celui des autres groupes. Ils ont utilisé le RMI comme une modalité d'indemnisation du chômage, à laquelle ils ne peuvent accéder.

5. Quelles évolutions de long et de court terme ?

Les enquêtes sur lesquelles s'appuient les calculs du taux de pauvreté monétaire en France permettent de retracer leurs évolutions sur un quart de siècle. Le sens du mouvement et les profondes transformations de la population pauvre peuvent ainsi s'analyser sur longue période.

■ Un mouvement long de réduction de la pauvreté qui s'est interrompu à partir des années 1980

De 1970 à 1984 la proportion de ménages vivant au-dessous d'un seuil de 50 % du niveau de vie médian tel que mesuré par les enquêtes Revenus fiscaux a diminué ; cette proportion s'est ensuite stabilisée, pour remonter très légèrement entre 1990 et 1996. La baisse importante du taux relatif de pauvreté entre 1970 et 1980 signifie que, dans la moitié inférieure de la distribution des revenus, l'éventail s'est resserré.

Tableau 3

Taux de pauvreté et nombre de ménages pauvres de 1970 à 1996

	Taux de pauvreté	Nombre de ménages pauvres	Seuil de pauvreté (en francs 1996)
1970	15,7	2 538 000	2 108
1975	12,6	2 221 000	2 680
1979	9,1	1 736 000	3 100
1984	7,1	1 435 000	3 203
1990	7,1	1 544 000	3 422
1996	7,3	1 673 000	3 479

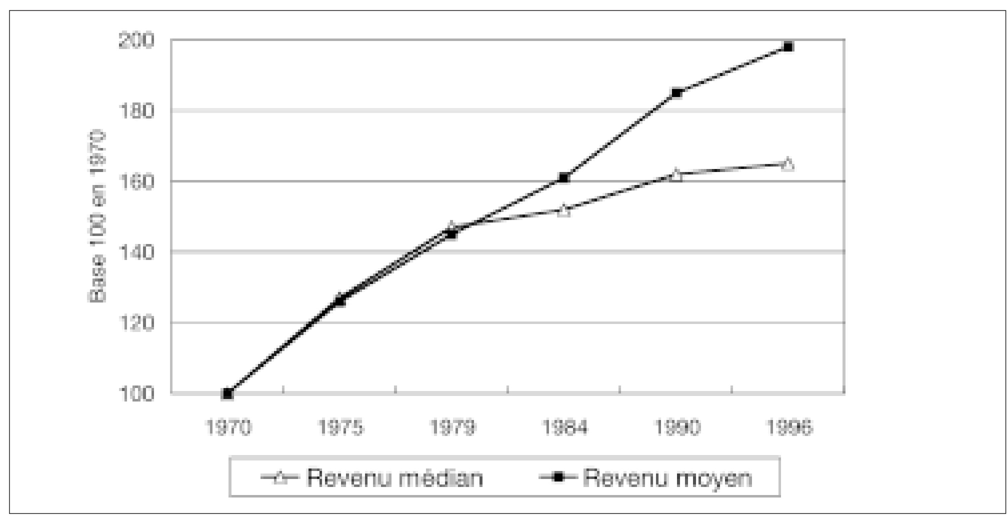
Source : INSEE/DGI, enquêtes Revenus fiscaux.

Le seuil de pauvreté, calculé en francs constants, s'est élevé durant l'ensemble de la période. Rappelons qu'il s'agit de la moitié du niveau de vie médian et donc qu'il évolue comme celui-ci. Sa croissance est liée à l'augmentation du niveau de vie de l'ensemble des ménages.

Par ailleurs, si on se réfère au revenu moyen, l'évolution fait apparaître un autre phénomène : le revenu moyen s'accroît beaucoup plus rapidement à partir de 1979 que le revenu médian.

Graphique 3

Evolutions du revenu médian et du revenu moyen de 1970 à 1996



Sources : INSEE/DGI, enquêtes Revenus fiscaux, INSEE Comptes de la nation.

Ce constat signifie qu'il y a eu, depuis cette date, ouverture de l'éventail des revenus vers le haut, c'est-à-dire une augmentation plus rapide des hauts revenus. Le

revenu moyen est en effet sensible à la structure des revenus du haut de la distribution, alors que le revenu médian ne l'est pas. Des travaux récents de l'INSEE, publiés dans « France Portrait social 2000-2001 »[21] confirment et étayent le constat d'un accroissement relatif des inégalités. Cette étude se limite aux ménages salariés. Ces ménages ont connu de 1970 à 1980 une forte croissance de leurs revenus avant redistribution, croissance qui a été plus forte dans la première moitié de la distribution, notamment grâce à la forte progression du SMIC pendant cette période. Les inégalités de revenus initiaux ont donc fortement baissé de 1970 à 1980. Entre 1979 et 1990, du fait de l'accroissement du chômage, les revenus des 10 % des ménages salariés les plus pauvres diminuent légèrement, mais les revenus des 10 % des ménages salariés les plus aisés stagnent : les inégalités de revenus initiaux au sein des ménages salariés évoluent peu. Mais, à partir de 1990, du fait notamment de la forte dégradation du marché du travail et de conditions d'indemnisation du chômage moins favorables, les inégalités de revenu initial repartent à la hausse : on observe une baisse pour les 10 % des ménages salariés les plus pauvres, cependant que le revenu des 10 % des ménages salariés les plus riches progresse légèrement.

Bien sûr, l'impact des transferts (redistribution fiscale et transferts sociaux) a réduit les inégalités de revenu initial tout au long de la période. Mais il n'a pas suffi à contrecarrer le mouvement d'accroissement des inégalités de revenu primaire sur la période 1990-1996.

La nature de la pauvreté s'est profondément transformée

Les retraités sont les principaux bénéficiaires du recul de la pauvreté intervenu depuis 25 ans. 30 % des personnes âgées de 65 ans et plus étaient, en 1970, sous le seuil de pauvreté monétaire ; elles ne sont plus que 4,8 % dans cette situation en 1996. Désormais, les retraités apparaissent moins pauvres que les salariés. Cette évolution s'explique par le fait que les générations parvenues à la retraite dans les années 1980 et 1990 ont connu la plupart du temps des carrières complètes et bénéficient de droits à la retraite plus importants que les générations précédentes.

En revanche, les jeunes de 1996 sont plus fréquemment pauvres que ceux de 1970. En 1970, le taux de pauvreté augmentait avec l'âge. C'est l'inverse en 1996, où les plus âgés connaissent un taux de pauvreté bien inférieur à celui des plus jeunes.

---

[21] Pascale Breuil-Génier, « *Inégalités de revenus et redistribution : évolutions 1970-1996 au sein des ménages salariés* », INSEE, France Portrait Social, 2000-2001.

Autre élément important, la pauvreté des ménages de salariés ou de chômeurs s'est aggravée depuis le début des années 1990, alors qu'elle était auparavant stable. On retrouve ici l'incidence de la forte dégradation du marché du travail et du développement des formes particulières d'emploi.

Entre 1970 et 1984, le risque de pauvreté s'est réduit dans toutes les zones de résidence. Il est ensuite resté stable ou s'est même accru dans les zones urbaines hors agglomération parisienne. La baisse la plus forte a été enregistrée dans les campagnes : en 1970, un tiers des ménages résidant dans une commune rurale sont pauvres, ils ne sont plus que 10 % en 1996.

L'intensité de la pauvreté

L'intensité de la pauvreté est définie par l'INSEE comme l'écart entre le niveau de vie moyen des pauvres et le seuil de pauvreté monétaire. Sur la période 1975-1996, le revenu moyen par unité de consommation s'est rapproché du seuil de pauvreté pour l'ensemble des ménages pauvres, mais à des rythmes différents pour les ménages de retraités et pour ceux de salariés : on constate en effet une nette amélioration de la situation des salariés pauvres depuis 1990, alors que celle des retraités pauvres se stabilise. En 1996 cependant, le niveau de vie moyen des ménages de retraités pauvres reste plus élevé que celui des ménages de salariés.

Tableau 4

Intensité de la pauvreté : rapport du niveau de vie moyen des ménages pauvres au seuil de pauvreté

Année	Ensemble des ménages	Ménages de retraités	Ménages de salariés
1975	73	82	68
1979	73	84	72
1990	78	87	76
1996	78	86	80

Source : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux.
Note de lecture : en 1975, le niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages pauvres représentait 73% du seuil de pauvreté.

■ Le court terme : l'impact de la reprise de la croissance

La reprise économique que connaît la France s'est amorcée au milieu de l'année 1996, dans un premier temps grâce à la demande extérieure, celle-ci étant relayée, dès la fin de l'année 1997, par une demande intérieure soutenue. L'économie française se situe aujourd'hui dans la quatrième année d'une phase d'expansion. Les effets de cette conjoncture favorable sur la pauvreté ont été lents à se faire sentir ; ils se caractérisent aujourd'hui par un recentrage progressif des aides sur des publics plus éloignés de l'emploi. L'amélioration du marché de l'emploi a produit un changement de perspec-

tives qui ne manquera pas de prolonger les améliorations constatées, mais le recul du chômage de longue durée s'accompagne d'un mécanisme de sélection des chômeurs qui nécessite la poursuite de la politique volontariste à l'égard des publics en difficulté définie par la loi de lutte contre les exclusions.

Les délais de réaction

Les délais de réaction de la courbe du chômage à une reprise de la croissance sont connus et analysés depuis longtemps. Ils sont encore plus marqués s'agissant de la pauvreté, du fait notamment des liens étroits que celle-ci entretient avec le chômage de longue durée, qui se résorbe encore plus lentement que le chômage dans une période de reprise de l'emploi. Il faut ajouter que l'absence de données infra-annuelles sur la pauvreté (excepté pour le RMI) rend les analyses tardives et relativement imprécises.

Les indicateurs de pauvreté sont effectivement marqués depuis 1996 par une inertie assez forte. Il est vrai qu'ils ne sont disponibles que pour l'année écoulée.

Telle que mesurée par les enquêtes « condition de vie », la proportion de ménages pauvres s'est maintenue jusqu'en 1999 autour de 10,5 %. En elle-même cette simple stabilisation signifie que le mouvement à la hausse du début des années 1990 n'est plus à l'œuvre depuis 1996.

Le taux de pauvreté en termes de conditions de vie a, lui, diminué de 1997 à 1999, passant de 13,2 % à 11,9 %[23]. Cette amélioration a semble-t-il plutôt concerné les ménages les plus pauvres.

L'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI confirme cette tendance au décalage entre la croissance et ses effets sur le marché de l'emploi d'abord, sur les bénéficiaires de l'allocation ensuite. Ce n'est en effet qu'au premier semestre 2000 que le nombre de bénéficiaires du RMI en métropole a diminué, pour la première fois depuis la création de l'allocation[24]. Cette baisse fait suite à quatre années d'évolutions marquées par un ralentissement progressif.

Tableau 5

Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI en métropole depuis 1996

(en %)

1996	1997	1998	1999	1er semestre 2000
+ 7,5	+ 5,8	+ 3,8	+ 2,5	- 1,4

Source : CNAF

23 Le taux de 11,9 % diffère du taux de 12,6 % donné plus haut car on ne dispose pas de tous les indicateurs sur l'ensemble des années. Le taux donné ici repose sur 27 indicateurs, et non 28, afin de permettre une harmonisation et une comparaison dans le temps.

24 Gérard Cornilleau, Dominique Demailly, Christelle Gilles, Jean-Pierre Papin : « *Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique* », Etudes et Résultats, n° 86, octobre 2000, DREES.

En fait, la stabilisation puis la diminution du nombre de bénéficiaires seraient intervenues plus tôt si les effets de la croissance sur le RMI n'avaient été contrebalancés par les réformes réglementaires décidées fin 1998 et au début de l'année 1999 (développement de l'intéressement, redéfinition des ressources prises en compte, revalorisation du RMI). Les analyses effectuées montrent que, sans les effets de ces réformes, les effectifs du RMI se seraient stabilisés dès 1999. Les effets favorables de la reprise de l'emploi, de la baisse du chômage non indemnisé et de la diminution du chômage de longue durée ont joué à plein au premier semestre 2000.

On constate donc au total, depuis la reprise de 1997, une stabilité de la pauvreté monétaire, une légère baisse de la pauvreté en termes de conditions de vie et une diminution, à partir de 2000 seulement, de la pauvreté « administrative ».

La diminution du nombre d'allocataires du RMI est un signe d'amélioration de la situation des ménages pauvres, sans que l'on constate une évolution très marquée du taux de pauvreté. Ceci s'explique par le caractère relatif de cette notion. Le seuil de pauvreté évolue lui-même avec la croissance des revenus puisqu'il est calculé comme la demi-médiane des revenus par unité de consommation pour l'ensemble de la population. Tout en améliorant en termes absolus la situation des ménages au-dessous du seuil, la croissance économique peut dans le même temps maintenir voire créer plus d'inégalités en termes relatifs si parallèlement les ménages non pauvres connaissent également une amélioration plus importante de leurs ressources. C'est ce qui semble s'être produit dans les années 1997-2000.

Par ailleurs, pour expliquer le décalage entre les indicateurs de pauvreté monétaire et de pauvreté en termes de conditions de vie, on peut faire l'hypothèse que l'augmentation des ressources des ménages à bas revenus a été de faible amplitude, insuffisante en tout cas pour que le taux de pauvreté monétaire en soit sensiblement modifié.

Le recentrage du RMI sur les publics plus éloignés de l'emploi

Dès 1999, la part des jeunes de moins de trente ans avait diminué au sein d'une population bénéficiaire du RMI qui demeurait en augmentation. Il en a été de même pour le nombre d'allocataires présents depuis moins d'un an.

Les hommes semblent également bénéficier davantage des opportunités offertes par la conjoncture. Le nombre d'hommes seuls avec ou sans enfants percevant le RMI est en diminution de 1,5 % alors que le nombre de femmes continue de progresser de 0,8 % pour les femmes isolées et de 3,5 % pour celles qui élèvent au moins un enfant.

Deux sous-populations connaissent ainsi, au sein du RMI, des évolutions assez différenciées. D'un côté le nombre des allocataires entrés depuis moins d'un an, jeunes

de moins de trente ans pour une large part, baisse parallèlement à celui des demandeurs d'emploi. De l'autre, le nombre de bénéficiaires présents depuis longtemps, plus éloignés du marché du travail, continue à croître[25].

Le RMI semble ainsi entrer à partir de 1999 dans une nouvelle phase marquée par un recentrage autour des personnes à potentiel professionnel moins élevé.

Toutes les associations de lutte contre l'exclusion signalent par ailleurs la proportion désormais élevée, parmi les personnes en difficulté, de problèmes lourds et d'un éloignement plus marqué à l'égard du marché de l'emploi.

Quel pronostic ?

Ce pronostic ne peut se fonder que sur les données constatées sur le marché du travail, dont on a vu l'incidence, à terme, sur les pauvretés. Ceci à un double titre : d'une part les baisses observées du chômage de longue durée, d'autre part les évolutions des emplois atypiques dont une partie est à l'origine des très faibles revenus des « travailleurs pauvres »[26].

La reprise de la croissance économique depuis 1997 s'est accompagnée d'une très forte hausse de l'emploi salarié (un million entre juin 1997 et juin 2000), nettement supérieure à celle qui avait été enregistrée à la fin des années 1980, dans un contexte pourtant de forte croissance. Dans le même temps, le chômage a reculé de façon également plus marquée qu'il y a 10 ans (- 720 000 chômeurs au sens du BIT[27]). Cette baisse du chômage s'est accompagnée d'une baisse du chômage de longue durée, moins rapide cependant que pour les autres chômeurs. Ce retard se rattrape sur la période récente, probablement en partie grâce au programme « Nouveau départ » mis en place par l'ANPE dans le cadre du Plan national d'action pour l'emploi en faveur des chômeurs de longue durée. D'après les indications aujourd'hui disponibles, cette diminution du chômage de longue durée devrait se poursuivre si les indicateurs de la croissance et de l'emploi restent bien orientés, à deux remarques importantes près. La politique de l'emploi à l'égard des publics les plus en difficulté, beaucoup plus volontariste que lors de la précédente reprise il y a dix ans, a jusqu'à présent inégalement bénéficié aux populations concernées. Le poids des personnes de 50 ans et plus et le poids des femmes deviennent ainsi plus importants parmi les chômeurs de longue durée. Il en est de même - ceci étant moins attendu - de la proportion des personnes dont le niveau de formation est

---

[25] Voir Gérard Cornilleau, Dominique Demailly, Christel Gilles, Jean-Pierre Papin *« Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique »*, déjà cité.

[26] Ce passage s'appuie sur la contribution d'Olivier Marchand, Geneviève Canceill, Alain Gubian *« Reprise de l'emploi et chômage »*, Les travaux de l'Observatoire 2000.

[27] Les chômeurs au sens du Bureau International du Travail sont les personnes sans emploi, à la recherche effective d'un emploi et immédiatement disponibles. Les données sont établies une fois par an, à partir des réponses à l'enquête Emploi de l'INSEE et sont estimées à l'aide d'un modèle économique pour les mois intermédiaires.

supérieur ou égal au niveau V[28]. Celles-ci font sans doute preuve d'exigences plus fortes quant à la qualité des emplois recherchés.

Deuxième élément important : l'évolution des emplois dits « atypiques ». Sur ce point le diagnostic est à l'heure présente plutôt favorable : on assiste dans le domaine de l'emploi précaire à un changement de paysage par rapport aux années passées. Plus précisément, si le début de la reprise a été marqué par des créations d'emplois à durée le plus souvent limitée, il y a actuellement, contrairement à ce qui s'est passé en 1988-1989, consolidation de ces emplois et amélioration de leur qualité moyenne. Le nombre d'emplois précaires continue à progresser, mais plus lentement, et leur part dans l'emploi salarié total se réduit. La tendance au développement des formes particulières d'emploi semble donc aujourd'hui marquer le pas sous l'effet de la reprise durable de l'activité économique et de l'emploi. La proportion de formes d'emploi atypique reste cependant élevée et la prolongation de cette tendance dépend évidemment du maintien de conditions économiques favorables.

[28] Au moins le niveau CAP-BEP.

Première partie

Chapitre 2

Les incertitudes de la statistique[29]

[29] Cette partie s'appuie notamment sur la contribution de Christian Loisy, *« Pauvreté, précarité, exclusion. Définitions et concepts »*. Les travaux de l'Observatoire 2000.

Ainsi, il existe sur la pauvreté des données chiffrées relativement nombreuses et des indicateurs élaborés. Il est possible de décrire le niveau, les évolutions, la composition de la population définie comme pauvre depuis 1970. Des comparaisons entre les divers pays de l'Union européenne sont effectuées d'après des indicateurs homogènes depuis 1994. Il est incontestable que les travaux quantitatifs sur la pauvreté se sont beaucoup développés ces dernières années. Deux groupes de travail constitués au sein du Conseil national de l'information statistique[30] ont nourri des réflexions fructueuses et tracé la voie de nouveaux progrès. Des efforts importants ont été consentis par l'INSEE, par les directions de statistiques et d'études des Ministères[31], notamment par la DREES de création récente, également par l'INED[32].

D'où vient alors *ce sentiment de décalage* que ressentent les acteurs de terrain, et plus largement l'opinion publique entre les connaissances chiffrées et la réalité qu'ils vivent ou qu'ils côtoient ? D'un côté une pauvreté mesurée qui a diminué en proportion, puis s'est stabilisée, de l'autre l'inquiétude croissante devant l'importance de la population de pauvres et d'exclus « visibles », et de celle qui fréquente les institutions et les dispositifs conçus pour lutter contre la pauvreté.

D'où vient cette impression que la description des pauvres par catégories (jeunes, familles monoparentales) est *loin de répondre aux besoins de connaissance* dont l'action des pouvoirs publics et celle des associations devraient se nourrir pour rendre la lutte contre la pauvreté et l'exclusion plus efficace ?

C'est que les lacunes et les incertitudes de la connaissance statistique de la pauvreté sont nombreuses.

1. Les populations « exclues » de la statistique

La statistique classique a du mal à cerner les populations en situation de pauvreté ou de précarité. Ces dernières, beaucoup plus que d'autres, échappent à des enquêtes générales « qui ont pour objet la description des structures de l'ensemble de la société et de leur évolution »[33].

Le recensement de la population inclut bien un comptage des personnes vivant en hébergement collectif mais cette population échappe ensuite à toutes les

[30] Le Conseil national de l'information statistique, a notamment publié les rapports de deux groupes de travail, déjà cités : *« Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement »*, mars 1996, *« Pauvreté, précarité, exclusion »*, mars 1998.

[31] Il convient de signaler tout particulièrement le numéro spécial d'Economie et statistique 1997 8/9/10, la contribution de Michel Glaude au Conseil d'analyse économique, déjà cités, ainsi que le lancement et l'exploitation conjointe, par l'INSEE, la DREES, la CNAF et la DARES, de l'importante enquête sur les sorties du RMI. On relèvera par ailleurs le lancement par l'INSEE en 2001 de l'enquête Sans-abri, et la constitution prochaine par la DREES d'une base de données permanentes sur les titulaires de minima sociaux.

[32] Travaux de l'INED sur les sans domicile à Paris.

[33] Rapport CNIS, *« Pauvreté, précarité, exclusion »* déjà cité.

enquêtes ménages effectuées par l'INSEE qui ne concernent que les ménages en logement ordinaire. Ne sont donc pas prises en compte dans les enquêtes et les indicateurs qui en sont issus les personnes accueillies dans des centres d'hébergement, dans des foyers, dans les prisons, les hôpitaux pour des séjours de longue durée, les maisons de retraite. Cette population représente environ 2 % de la population totale. Il y a fort à penser qu'une partie d'entre elle se situe parmi les ménages les plus pauvres.

Ce n'est pas la seule difficulté reconnue par les statisticiens qui insistent toujours sur les limites de leur mesure s'agissant de populations « marginales ». En dépit des efforts effectués notamment pour le recensement de la population (disposition d'interprètes dans certaines zones, enquêtes complémentaires), les enquêteurs ne sont pas en mesure de lever la méfiance de certaines catégories (étrangers, notamment en situation irrégulière, habitants de cités et banlieues en difficulté), ou même de simplement toucher des personnes rencontrant de grandes difficultés avec l'écriture et la lecture, vivant en squat ou dans la rue, ou encore des gens très mobiles, habitant un temps chez des parents ou des amis, migrant l'été vers des villes de festival : c'est-à-dire les populations qui sont de fait les plus en difficulté. La situation des demandeurs d'asile pose également problème du fait des délais de traitement de leurs demandes et des capacités d'hébergement collectif qui n'ont pas été prévues pour faire face à l'afflux de demandes[34]. Ces populations, non seulement sont visibles et peuvent alimenter l'incrédulité d'une opinion à laquelle on dit que la pauvreté diminue mais elles peuvent très bien s'accroître sans que les enquêtes puissent en prendre la mesure.

Ajoutons-y les limitations particulières à l'enquête Revenus fiscaux qui sert de base principale à la mesure et aux évolutions des taux de pauvreté monétaire. Les prestations sociales, qui représentent près de la moitié du revenu disponible des ménages pauvres ne figurent pas sur les déclarations fiscales ; elles sont donc estimées sur barèmes ou simulations économétriques, calées sur les effectifs des bénéficiaires existants. L'INSEE doit également procéder à un redressement statistique des non-déclarations fiscales. Cependant, cette enquête, qui porte sur un échantillon important, est la seule qui autorise des mesures de l'évolution de la pauvreté monétaire et des comparaisons entre populations. C'est pourquoi son étude a été privilégiée dans ce premier rapport de l'Observatoire.

[34] Cf Communiqué du CNLE de septembre 2000, et la mission confiée par lui à cet égard à deux membres du CNLE.

2. Les limites des indicateurs chiffrés de la pauvreté

La mesure de la pauvreté par ces indicateurs se heurte à cinq limites principales :

La mesure de la pauvreté monétaire qui classe parmi les pauvres les ménages ou les individus dont les ressources sont inférieures à 50 % du niveau de vie médian est *plutôt une mesure d'inégalité relative des revenus*. Si par exemple, tous les revenus augmentent de 1 % uniformément, le taux de pauvreté relative reste inchangé ; à l'inverse, si l'on accroît de 2 % les revenus au-dessous du seuil, et de 3 % ceux des ménages au-dessus du seuil, la pauvreté relative augmente, alors qu'en valeur absolue le revenu des ménages pauvres a augmenté.

Faudrait-il alors calculer un seuil de pauvreté absolue, calculé en quelque sorte comme un minimum de survie tenant compte des besoins de subsistance dans une société donnée ? Cette conception a cours aux Etats-Unis. Dans ce pays, l'administration fédérale met périodiquement à jour les « lignes de pauvreté » pour chaque type de famille (il y avait en 1997, 48 seuils de pauvreté aux Etats-Unis, en fonction de la taille et de la composition du ménage), calculé à partir d'un niveau de consommation minimal.

Mais le calcul des besoins est extrêmement difficile et fait l'objet de nombreuses controverses. Cette conception n'a de fait jamais été retenue dans les pays européens où le seuil de pauvreté est conçu comme un minimum « social » de participation à la communauté nationale qui doit donc suivre l'évolution de la société.

Encadré 3

Un exemple de l'approche absolue : la mesure de la pauvreté aux Etats-Unis

Aux Etats-Unis, le taux de pauvreté est mesuré depuis les années soixante selon une approche absolue. Il s'agit en fait d'un ensemble de seuils absolus qui varient selon des critères tels que la composition du ménage, ou son lieu de résidence. Le taux de pauvreté est un pourcentage de personnes pauvres (et non de ménages) par rapport à la population totale. Est considéré comme pauvre toute personne vivant dans un ménage dont les revenus sont inférieurs au seuil. Le principe du calcul du seuil est le suivant : il s'agit d'évaluer une quantité de nourriture nécessaire à chaque type de famille, puis de valoriser cette quantité et de multiplier par un coefficient qui tient compte de la part de l'alimentation dans le budget moyen. Ce seuil est revalorisé chaque année en fonction d'un indice retraçant la hausse des prix. Le taux de pauvreté semble avoir augmenté aux Etats-Unis au cours des 25 dernières années. La croissance économique plus faible et la détérioration du marché du travail, en particulier pour les moins qualifiés, ont contrecarré la forte baisse des années 60 et du début des années 70. Depuis 1994, grâce à la reprise économique, le taux suit une tendance à la baisse. Il était en 1998 de 12,7 %.

La définition des ressources des ménages est également complexe. Dans une vision élargie du revenu, afin de mieux approcher le niveau de vie, les revenus fictifs du patrimoine sont réintroduits, notamment la possession d'un logement. Mais en tout état de cause le revenu monétaire ne prend pas en compte la disposition gratuite de certains biens ou services, la possibilité de substituer une production domestique non marchande à un achat. Les transferts monétaires plus ou moins réguliers échappent la plupart du temps aux enquêtes et donc à la mesure du revenu.

La période sur laquelle sont mesurés les revenus perçus est l'année précédente, ce qui ne tient pas toujours compte de la situation réelle des ménages. Les situations transitoires et durables sont confondues et on ignore la variabilité infra-annuelle qui peut entraîner momentanément des situations très difficiles, de même l'existence d'un endettement parfois massif est occultée le plus souvent.

La distribution des revenus est différente selon les régions du territoire national. Si l'on retient un seuil national de pauvreté de 50 % du niveau de vie médian (3 500 francs par mois en 1996 pour une personne seule), le taux de pauvreté est plus élevé en province (9,1 %) qu'en Ile de France (5,6 %) ; mais, avec des seuils séparés, le taux de pauvreté s'établit à 11,4 % en Ile de France (avec un seuil local à 4 500 francs) et à 7,9 % en province (avec un seuil local à 3 350 francs).

La pauvreté monétaire, la pauvreté de conditions de vie, la pauvreté administrative, ne se recoupent pas. On peut comprendre les différences qui existent entre les premières formes de pauvreté lorsqu'il s'agit, par exemple, de la répartition géographique des ménages pauvres. C'est dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants que l'on rencontre le plus de ménages pauvres en termes de conditions de vie, alors que la mesure de la pauvreté monétaire diminue avec le degré d'urbanisation (avec un seuil sur l'ensemble du territoire). Cet écart s'explique évidemment par les différences de coût de la vie entre les petites et les grandes agglomérations, principalement liées au niveau plus élevé des prix du logement.

Les indicateurs monétaires et de « condition de vie » ne donnent pas tout à fait la même image de la pauvreté. Un tiers seulement des ménages pauvres en termes de conditions de vie font partie des 10 % de pauvres en termes monétaires. C'est dire l'imperfection des mesures, même s'il est compréhensible que la faiblesse des ressources ne suffise pas à expliquer l'importance des difficultés de conditions de vie.

Toutefois, les populations pauvres selon ces deux critères, sans se recouper parfaitement, ont des points communs : ces deux formes de pauvreté sont plus fréquentes pour les ménages touchés par le chômage ou plus généralement connaissant une instabilité professionnelle, les familles monoparentales et les non-diplômés. En revanche, les ménages jeunes ne déclarent pas beaucoup plus que la moyenne éprouver des difficultés de conditions de vie alors qu'ils présentent un taux de pauvreté monétaire sensiblement plus élevé.

3. Les mesures chiffrées ne concernent que la pauvreté

Si les indicateurs chiffrés de pauvreté présentés dans la première partie présentent de nombreuses limites - ils sont en tout état de cause plutôt des indicateurs d'inégalité relative des revenus -, ils correspondent au moins à des définitions précises et à des modes de calcul clairement identifiés. Tel n'est pas le cas des notions de précarité et d'exclusion.

■ La précarité : des définitions, mais pas de mesure

Il n'existe pas à proprement parler d'indicateurs de précarité.

C'est que la notion de précarité est plus difficile à définir. La pauvreté, c'est l'insuffisance de ressources. La précarité, c'est l'instabilité, la fragilité des situations[35]. Elle constitue un ensemble de risques qui peuvent conduire à une situation de pauvreté. La notion de précarité englobe celle de pauvreté. Elle fait référence aux incertitudes et aléas qui pèsent sur les individus au-delà même de leurs ressources du moment. Mais ces risques peuvent ne pas se produire. La précarité peut même être choisie dans la mesure où l'individu dispose d'autres sécurités (patrimoine, solidarités familiales) qui lui permettent de faire face à l'incertitude[36].

La précarité ne peut donc être mesurée qu'en référence à l'instabilité des situations, et ce au regard de multiples dimensions : irrégularité des revenus (y compris les revenus sociaux), liens entretenus avec le marché du travail, capital scolaire, situations familiales, conditions de logement et santé notamment. Une analyse de ces situations ne peut s'appuyer que sur des trajectoires individuelles. Or, ces enquêtes, menées à grande échelle, sont coûteuses et encore peu développées dans notre pays, hormis des travaux sociologiques et anthropologiques concernant des échantillons assez limités.

Il n'existe donc pas encore de mesure globale de la précarité, en dehors de données partielles relatives au marché du travail (chômage, emplois précaires), à la situation familiale (familles monoparentales), ou encore aux conditions de logement[37].

---

[35] Avis du Conseil économique et social du 11 février 1987, *« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux »,* rapport *« Grande pauvreté et précarité économique et sociale »*.

[36] Voir sur ce point les travaux de Chantal Nicole Drancourt et Laurence Roulleau-Berger « *L'insertion des jeunes en France* », Que sais-je, PUF 1995.

[37] Une estimation avait été tentée en 1993 dans une publication du CERC, *« Précarité et risque d'exclusion en France »*, Serge Paugam, Jean-Paul Zoyem et Jean-Michel Charbonnel, Documents du CERC ; la Documentation française, n° 109, 3ème trimestre 1993.

■ Mesurer l'exclusion ?

Si le concept de précarité peut être défini, mais non mesuré, celui d'exclusion est lui d'emblée très difficile à définir. « Notion familière, presque banale »[38], ce terme a correspondu à des représentations sociales assez différentes au cours du temps. Dans les années 60, l'exclusion visait plutôt les oubliés de la croissance et du partage de ses fruits : mal logés, personnes handicapées mal prises en charge par la solidarité nationale, familles très pauvres depuis plusieurs générations. Dans les années 80 et surtout 90, le terme a été utilisé dans un sens différent et avec des acceptions variables. Il visait selon les cas: une population d' « inutiles au monde », de « surnuméraires »[39] « en dehors » des processus productifs et des rapports sociaux , ou des personnes touchées par un cumul de handicaps, la précarité de l'emploi ou le chômage, les ruptures familiales, l'incertitude matérielle ; ou encore une population marquée par l'indignité des conditions d'existence (privations matérielles, dégradation morale, désocialisation). Contestée à de nombreuses reprises par la communauté scientifique du fait de son caractère flou et équivoque[40], faisant parfois l'objet de chiffrages fantaisistes, cette notion s'est cependant imposée dans le débat public, dans l'opinion et dans la loi elle-même. Sans doute parce qu'elle mettait l'accent sur les inquiétudes provoquées par une mutation profonde, une crise du lien social, en bref l'apparition d'une « nouvelle question sociale » liée aux bouleversements technologiques et économiques et à l'individualisation croissante des rapports sociaux[41].

Il n'en demeure pas moins que la notion d'exclusion n'a pas de définition stabilisée qui autorise la mesure et la construction d'indicateurs. Quel est en effet le sens littéral du terme « exclusion » ? C'est l'acte de chasser quelqu'un d'un endroit où il avait auparavant sa place ou de le priver de certains droits, ou celui de le tenir à l'écart en lui interdisant un accès. En d'autres termes, les exclus sont, soit « renvoyés », soit « refusés ». Mais d'où, de quels espaces est-on chassé ou interdit d'accès ? A cette question, les instances européennes ont apporté une réponse simple. L'exclusion est la dénégation ou le non respect des droits fondamentaux, et notamment des droits sociaux, « ces derniers étant caractérisés par le droit, qui existe généralement dans les pays de l'Union, à une certaine qualité de vie minimale, ainsi que celui de participer aux principales institutions sociales et professionnelles… droits parfois, mais pas toujours exprimés en termes juridiques »[42]. Cette définition peut sembler pour certains la plus opératoire. Elle se rap-

[38] Serge Paugam, *« L'exclusion, l'état des savoirs »*, La Découverte, 1996. R. Castel, *« Les métamorphoses de la question sociale »*, Edition Seuil, 1995.

[39] Robert Castel, déjà cité.

[40] L'une des principales critiques étant que l'« exclusion » pouvait donner l'impression de phénomènes « à part », dissociés du reste de l'économie et de la société. « L'exclusion est immobile. Elle désigne un état de privation. Mais le constat des carences ne permet pas de ressaisir les processus qui génèrent ces situations » Robert Castel déjà cité.

[41] Sur tous ces aspects, voir Serge Paugam *« L'exclusion, l'état des savoirs »*, déjà cité, Hélène Thomas, *« La production des exclus »*, PUF 1999, Philippe Nasse *« Exclus et exclusions. Connaître les populations, comprendre les processus »*, rapport d'un groupe de travail du Commissariat général du Plan, la Documentation française, 1992.

[42] Second rapport annuel de l'Observatoire de la Communauté sur les politiques nationales de lutte contre l'exclusion.

proche de celle donnée par le Conseil économique et social qui, de fait, concerne la grande pauvreté[43]. Le problème est qu'elle reste discutée (certains estimant que l'exclusion a un sens beaucoup plus large). De plus, elle est difficile ou quasi impossible à cerner dans un traitement statistique, à moins de retenir par convention les situations de grande pauvreté monétaire, de très mauvaises conditions de vie, dont on peut présumer qu'elles sont toutes accompagnées de privation de droits. Ces situations, on l'a vu, relèvent d'autres méthodes d'observation que les instruments classiques. Ce qui est essentiel, et tous les travaux de recherche le soulignent, c'est que l'exclusion n'est pas isolée par une sorte de « cordon sanitaire » de ceux qui seraient insérés dans la société ; il y a un continuum de situations, un ensemble de positions dont les relations avec le centre sont plus ou moins distendues[44].

Limites des instruments de mesure de la pauvreté, importance inconnue de la population se situant aux franges les plus en difficulté, flou et chevauchement des définitions contribuent à notre sens à expliquer[45] le paradoxe d'une pauvreté relative, qui en moyenne sur le long terme est en diminution, et le sentiment d'une exclusion croissante. Du fait de la sous-estimation ou même de l'absence dans les échantillons d'enquêtes des populations les plus en difficulté, de l'absence d'une définition précise de la notion d'exclusion, la diminution de la pauvreté relative mesurée peut coexister avec une aggravation des situations de pauvreté extrême, non recensées, souvent qualifiées de situations d'exclusion.

Par ailleurs, les données actuellement disponibles ne sont pas satisfaisantes pour répondre aux exigences des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Celles-ci sont loin de relever d'ailleurs d'enquêtes statistiques classiques.

C'est pourquoi l'Observatoire a tenté dès sa première année de fonctionnement d'établir un premier bilan de savoirs différents.

---

[43] L'insécurité *« conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistance, qu'elle compromet les chances de ré-assumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible »*. Avis du 11 février 1987.

[44] Voir contribution de Pierre Vidal-Naquet, *« Détresse et urgence sociale »*, au rapport de la MRIE, 1999.

[45] D'autres explications de ce décalage, de nature sociologique, existent. Voir Serge Paugam, *« Les nouveaux visages de la pauvreté »,* Sciences humaines, n° 26, sept-oct 1999.

Première partie

Chapitre 3

D’autres voies de connaissances à explorer

La pauvreté mesurée dans les enquêtes statistiques n'épuise pas la description de la réalité sociale, en premier lieu parce qu'une partie des populations en difficulté leur échappe, en second lieu, et de manière beaucoup plus profonde parce que la connaissance scientifique, quantitative ou qualitative, obéit à des règles qui l'empêchent d'en saisir certaines dimensions.

La composition et la mission de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion l'ont conduit à explorer de nouvelles pistes. Sans avoir pu faire le bilan des travaux et recherches sur certains aspects de la pauvreté et de l'exclusion, dont certaines sont cependant brièvement rappelées ici, l'Observatoire s'est interrogé surtout sur l'articulation possible entre les savoirs scientifiques et la connaissance « sensible » de ces réalités sociales par les acteurs associatifs. Il a donc procédé à un recensement, non exhaustif, des « données associatives » disponibles.

Dans le même souci d'élargir la connaissance de ces phénomènes, l'Observatoire s'est engagé dans l'étude des représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans les media et dans l'opinion. Des travaux ont donc été lancés. La robustesse de leurs résultats et leur analyse fouillée ne prendront cependant leur sens véritable que dans le moyen terme.

1. Mieux connaître certaines dimensions de la pauvreté : l'exemple de la santé

Depuis un certain nombre d'années, les professionnels de la santé, les associations et les chercheurs ont travaillé sur le thème de la santé, de l'exclusion et de la précarité sociale. Ces travaux couvrent tous les domaines de la santé : état général, rapport au corps et à la souffrance, grossesse et IVG, alimentation, consommation de substances dangereuses (alcool et drogues), SIDA, hépatite C, santé mentale. Ils concernent des publics très diversifiés : les personnes sans domicile fixe, la population pénale et les sortants de prison, les étrangers vivant en France, les jeunes des cités, les populations scolaires appartenant à des milieux défavorisés. Ces travaux mobilisent les connaissances de tous les acteurs du système de soins : hôpitaux, médecins de ville, centres de consultation gratuits des associations, médecins scolaires, en même temps que les chercheurs de l'INSERM[46].

Ces travaux ont permis d'explorer les aspects nombreux que revêt l'exclusion du système de soins dans un pays riche ; ils ont été pour beaucoup dans la création de la couverture maladie universelle. Ils montrent la complexité des phénomènes d'exclusion dans le domaine de la santé, où il n'y a pas de « responsable attitré » mais des fonctionnements excluants. Ils attirent ainsi l'attention sur un phénomène qui est à l'ordre du

[46] Voir notamment ouvrage INSERM à paraître sur *« Précarisation, santé et risques »*.

jour du rapport de l'Observatoire cette année (voir partie II) : l'écart entre les droits affichés et les réalités, et l'importance décisive pour des personnes fragilisées du moindre dysfonctionnement, de la moindre attitude de rejet et de suspicion.

Les rapports du Haut Comité de la santé publique se sont fait l'écho à plusieurs reprises de ces travaux, en particulier en 1998 dans l'analyse des conséquences sur la santé d'une précarité accrue des situations. On rappellera ici deux sujets qui rejoignent les préoccupations exprimées par de nombreuses associations : la situation des sans domicile fixe et les souffrances psychiatriques.

Une enquête[47] réalisée conjointement par l'INED et le CREDES s'est particulièrement attachée à décrire le recours aux soins et l'état de santé des personnes sans domicile. Cette enquête conclut à une plus grande morbidité de ces populations dans trois domaines : problèmes psychiatriques, troubles locomoteurs et maladies de l'appareil respiratoire. L' état de santé dégradé de la population enquêtée indique clairement une forte prévalence des maladies graves.

« Les conditions de vie précaires et dangereuses des personnes sans domicile, aussi bien que les pathologies spécifiques qu'elles entraînent, ont une double conséquence sur leur consommation médicale : la nécessité de les hospitaliser plus souvent et pour plus longtemps, hospitalisations qui n'auraient pas lieu d'être pour des personnes normalement logées, et la délivrance essentiellement de soins de première urgence, pour répondre à une symptomatologie aiguë, douloureuse ou handicapante »[48].

De nombreux travaux et constats effectués par les associations signalent la présence, parmi les publics fréquentant les lieux d'accueil, de personnes présentant de façon manifeste ou insidieuse des maladies psychiatriques parfois sérieuses, non détectées, ou encore des troubles du comportement nécessitant une orientation vers des soins appropriés. Les processus en cause ne sont pas seulement semble-t-il la durée de présence à la rue, mais aussi l'absence de dépistages précoces. Les associations reçoivent aussi des personnes ne présentant pas de pathologies graves mais éprouvant un besoin de soutien psychologique. Tout n'est pas en lien avec la psychiatrie de secteur, mais de grandes difficultés tiennent à l'organisation de cette dernière, concernant par exemple les sorties d'hôpitaux psychiatriques insuffisamment préparées, et, de façon plus générale, une pratique inadéquate aux personnes en très grande difficulté[49].

La richesse des travaux disponibles sur le secteur de la santé, l'importance de la question du logement, justifieront que l'Observatoire, qui n'a pas eu le temps d'en faire

[47] A paraître dans l'ouvrage de l'INSERM, déjà cité. Enquête INED 1995 auprès d'un échantillon représentatif de personnes faisant appel aux centres d'hébergement ou aux distributions gratuites de nourritures à Paris.

[48] Jean-Marie Firdion, Maryse Marpsat, Thérèse Lecomte, Arié Mizrahi, *« Vie et santé des personnes sans domicile à Paris »*, Rapport du CREDES.

[49] Voir notamment les cahiers de la FNARS *« Santé et précarité »*, n° 6, juin 1999.

un bilan cette année, présente les années suivantes des synthèses de travaux effectués sur des aspects particuliers de la situation des populations pauvres et précaires.

2. Les savoirs associatifs[50]

Les associations de solidarité sont pleinement impliquées dans le développement de l'observation sociale. Elles sont nombreuses à être associées aux initiatives publiques ; certaines ont développé leurs propres moyens d'observation. Mais des progrès sont nécessaires pour que ces savoirs « sensibles » contribuent de manière plus décisive à l'amélioration de la connaissance.

■ Le développement de l'observation sociale au sein des mouvements de solidarité

Les grandes associations de lutte contre la pauvreté sont en mesure de révéler des situations à l'opinion, à la presse ou aux pouvoirs publics. Cette faculté d'interpellation sur l'urgence sociale s'exerce avec d'autant plus d'efficacité qu'elle est nourrie d'informations précises, quantifiées. Le développement de l'observation sociale associative s'inscrit donc en partie dans l'ambition de mobilisation autour de certaines détresses.

Le développement de l'observation sociale par les associations a été facilité par la généralisation de l'outil informatique et encouragé par les progrès de l'observation publique. Il s'inscrit également dans une dynamique plus large de professionnalisation de ces mouvements (encadrement et formation des bénévoles), d'ailleurs tenus de rendre des comptes aux pouvoirs publics qui les subventionnent.

Ainsi, des expériences récentes ont prouvé que de grands mouvements associatifs, essentiellement animés par des bénévoles, pouvaient développer des ambitions réelles en matière de collecte d'informations.

Le *Secours Catholique* procède chaque année à l'examen d'un échantillon de 10 % des « situations » qu'il est amené à rencontrer (plus de 700 000 situations par an). Cette expérience est certainement la plus avancée mais de nombreux autres mouvements de solidarité fournissent des informations générales sur les publics qu'ils accueillent.

En 1999, le *Secours Catholique*, ayant accueilli 706 000 « situations », estime avoir touché un public de 1 690 000 personnes (905 000 adultes et 785 000 enfants).

Les évolutions enregistrées au sein du public accueilli sont conformes à ce qu'on observe pour l'ensemble de la société française, notamment une légère augmen-

---

[50] Les développements qui suivent s'appuient sur la contribution de Pascal Noblet, *« Les statistiques des associations de solidarité »*, Les travaux de l'Observatoire 2000.

tation du nombre des mères isolées et du nombre de personnes seules. Le changement le plus important enregistré en quatre ans et le plus lourd de conséquences est la progression importante de la proportion d'enfants vivant dans une famille monoparentale : 46 % en 1999, contre 40 % en 1994.

Le revenu moyen total des « situations » accueillies a légèrement augmenté mais pour plus de 80 % des « situations », les ressources sont inférieures à 3 800 francs.

En ce qui concerne le logement, 23 % des « situations » rencontrées sont des personnes ou des familles sans résidence stable. 8 % des personnes ou des familles rencontrées sont hébergées de façon précaire dans leur famille ou chez des amis ; 6 % sont accueillies dans des centres ou des foyers ; 5 % vivent en caravane, à l’hôtel ou en squat ; 4 % sont sans-abri.

Médecins du Monde accueille 35 000 personnes par an dans ses permanences de soins. Le public accueilli est surtout un public jeune, masculin, non chargé de famille et qui vit dans une extrême précarité au regard de ses ressources, de ses conditions de logement et d’emploi.

En 1998, moins d'un quart des patients de *Médecins du Monde* disposaient d'un domicile fixe, la majorité étant hébergés par des proches ou dans un centre. 5 % seulement étaient salariés à temps complet ou partiel. 43 % déclaraient ne disposer d'aucune ressource.

A cette même période, un tiers seulement des personnes accueillies déclaraient avoir des droits ouverts à la sécurité sociale et s’adresser à *Médecins du Monde* à cause de l’avance des frais ; plus de la moitié déclarent ne pas avoir de couverture santé ; une très faible part (environ 6 %) déclarent bénéficier de l’aide médicale gratuite.

A partir des appels téléphoniques du « 115 », numéro d’urgence pour les sans-abri, *l’Observatoire du Samu social* établit une analyse annuelle des publics qui s’adressent à lui. En 1999, 27 456 personnes différentes ont appelé, contre 24 344 en 1998 et 21 533 en 1997.

La population est majoritairement masculine (79 %) et 83 % des personnes sont des personnes seules. Cependant, l’observatoire constate une augmentation de plus de 60 % du nombre de couples, de parents accompagnés d’enfants, de femmes et d’hommes seuls accompagnés d’enfants.

La forte progression de parents et de couples avec enfants est principalement à mettre au compte de l'augmentation du nombre de personnes étrangères sollicitant l'asile.

3 734 jeunes de 18 à 24 ans ont appelé le « 115 » en 1999. Ils étaient plus nombreux en 1998 (4 217). 83 % des jeunes sont sans ressource (contre 57 % de la popula-

tion qui appelle), 47,5 % n'ont pas de couverture sociale ; 18 % d'entre eux ont déclaré avoir passé la nuit précédant leur appel dans la rue.

Selon, *l'Observatoire du Samu social*, près de 700 personnes sollicitent plus de 50 fois par an un hébergement et sont en quelque sorte « enkystées » dans l'errance. Les équipes mobiles sillonnant la nuit les rues de la capitale ont rencontré 4 967 personnes différentes, soit en « maraude », soit à la suite de signalements. Une part importante d'entre elles ont refusé l'hébergement proposé.

La FAPIL et *la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés* réalisent une enquête annuelle relative aux besoins en logement des publics rencontrés par les associations adhérentes. En 1998, 6 000 situations ont été analysées.

Des indications très générales sur la situation des personnes qui font appel aux associations membres de la FAPIL et à la Fondation Abbé Pierre s'en dégagent : il s'agit pour la moitié de personnes isolées, les deux tiers ont moins de 30 ans, un tiers d'étrangers (certaines associations sont spécialisées dans l'accueil des populations étrangères), un tiers disposent de revenus d'activité. Une interrogation se dégage à la lecture des principaux résultats. On enregistre très peu d'évolutions globales des populations accueillies mais on observe en revanche une polarisation des populations à deux extrêmes ainsi que des solutions apportées : la part des personnes au profil « banal » (salariés à faibles revenus, jeunes chômeurs) augmente de même que celle des individus « atypiques », marginalisés, au parcours sinueux. Deux interprétations peuvent être envisagées sans qu'il soit possible au regard des informations disponibles de faire le départ entre elles : ou bien cela correspond à une double évolution des publics (« calcification » pour les plus exclus et ouverture vers de nouvelles catégories) ou bien c'est l'offre associative elle-même qui est polarisée.

■ Des informations précieuses sur des publics inconnus des statistiques traditionnelles

Non seulement, les données recueillies systématiquement par certaines associations portent sur des ensembles considérables, mais elles mettent aussi en lumière des publics et des phénomènes qui échappent souvent à la statistique publique.

Ainsi près d'un quart des situations rencontrées annuellement par Le *Secours Catholique* sont des familles ou des personnes sans résidence stable. Même si la fiabilité des chiffres est relative, 178 000 personnes ou familles sont sans sans résidence stable dont 71 000 sont sans domicile ou vivent en caravane, à l'hôtel ou en squat.

Si les centres de santé gratuits regroupés dans la mission France de *Médecins du Monde* accueillent un public nettement plus réduit, ils fournissent à l'échelle nationa-

le des informations sur la situation sociale et sanitaire de personnes échappant pour l'essentiel à toute forme de suivi statistique[51].

De ces données associatives, se dégagent quelques tendances générales. Tout comme les données statistiques en population générale, les données associatives relatives aux populations accueilles varient peu d'une année à l'autre, du moins depuis une dizaine d'années. Il n'en demeure pas moins vrai que ce sont les associations qui, les premières, perçoivent l'arrivée de nouvelles populations en difficulté et alertent les pouvoirs publics (les jeunes en errance par exemple). Néanmoins ces phénomènes « émergents » ne se traduisent pas forcément dans la statistique.

Toutefois, même si les caractéristiques des publics accueillis évoluent peu, la polarisation de ces publics entre d'une part les personnes au profil habituel et d'autre part l'augmentation de personnes « atypiques » est un phénomène important dont on ne sait pas s'il résulte de la polarisation de l'offre associative elle-même.

■ Limites et voies de progrès des données associatives

La collecte statistique associative est soumise à des enjeux de nature différente. Son premier objectif est de faire connaître ce que fait l'association et les caractéristiques des publics qu'elle touche, mais elle cherche aussi à apporter une contribution à la connaissance, interpeller l'opinion et les pouvoirs publics. Cette collecte peut aussi servir de support à une évaluation des actions menées par les associations.

En réalité mieux connaître et faire connaître l'association, son public et ses actions et mieux connaître les situations d'exclusion sont des objectifs tellement distincts qu'ils devraient relever de modes d'organisation spécifiques.

L'amélioration de la collecte et de l'exploitation des données associatives pourrait permettre de poursuivre quatre objectifs : combler les lacunes sur la connaissance de l'offre associative, mieux connaître les trajectoires de précarité, détecter les transformations émergentes des processus de pauvreté et d'exclusion, contribuer à mesurer et analyser les personnes exclues de la statistique publique.

Combler les lacunes relatives à l'offre associative

Comment l'offre associative suscite-t-elle ou s'ajuste-t-elle aux demandes ? Quel rôle les services sociaux[52] font-ils jouer aux associations ? Quels sont les critères d'appréciation des services sociaux dans leur choix d'orientation ? Cette réflexion partagée sur la construction de l'offre associative dans certains contextes locaux permet-

[51] Contribution de Noëlle Lasne *« Précarisation, risques et santé »*, à paraître, INSERM.

[52] 60 % des personnes accueillies par le *Secours Catholique*, 20 % de celles qui consultent les permanences de *Médecins du Monde* ont été orientées par les services sanitaires et sociaux de droit commun.

trait une meilleure compréhension du système d'acteurs (institutions, services sociaux et personnes aidées) dans lequel s'inscrit l'action associative et, à terme, de pouvoir comparer les publics selon qu'ils sont adressés ou s'adressent directement à telle ou telle association.

Cette amélioration de la connaissance de l'offre associative pourrait permettre de s'adapter à l'évolution des besoins. En outre, elle est également pour une association une condition de l'estimation plus précise du public accueilli et de ses modalités de fréquentation. Il apparaît en effet indispensable, et en particulier pour les associations spécialistes de l'urgence sociale, de connaître plus précisément les rythmes de fréquentation de leurs permanences.

Quel est le public que l'on peut qualifier de chronique dès lors qu'il bénéficie de l'action sur une longue durée, d'épisodique dans la mesure où il est récurrent mais seulement à intervalles, ou simplement occasionnel ? Quelle part le public déjà accueilli dans le passé représente-t-il dans le public reçu par l'association ou à l'échelle d'un site ? Des chiffres sont rarement donnés. Quand ils le sont, l'expérience montre qu'ils sont peu fiables.

Mieux connaître les trajectoires de précarité, en collaboration avec l'université et la recherche

L'observation dans la durée, ressentie comme une forme de contrôle social et d'atteinte à la liberté des individus, suscite encore des réticences dans le monde associatif du fait de réserves d'ordre éthique et du risque d'une dénaturation de la relation d'aide. Pourtant, la meilleure connaissance du devenir des personnes est essentielle pour pouvoir mieux apprécier la portée des actions menées.

Le lancement d'études longitudinales de qualité requiert la mise en place de véritables dispositifs d'observation sophistiqués et coûteux. De telles initiatives, pour intéressantes qu'elles puissent être, semblent hors de portée de la plupart des associations, à moins d'une mutualisation de l'effort d'investissement et d'une collaboration avec des structures de recherche compétentes.

Développer les partenariats entre associations et institutions de recherche au niveau local

Les acteurs institutionnels ont une responsabilité particulière pour favoriser les rapprochements entre acteurs locaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Au niveau de certaines villes ou de certains départements, il serait possible de se faire une idée assez précise du public globalement accueilli par les principales associations de solidarité. Certaines associations pourraient également avoir intérêt à se rapprocher d'autres pour mutualiser, confronter leurs données. Dans le secteur de l'accès au logement, la

FAPIL et la *Fondation Abbé Pierre* ont déjà procédé à des collaborations de ce type. Ces rapprochements seraient particulièrement intéressants sur certains segments de l'action associative tel que l'accès aux soins, la lutte contre le surendettement. L'élargissement du champ de l'observation associé à une sélection des thèmes apparaissent nécessaires. Les mouvements de solidarité sont déjà de multiples manières directement associés à la conception d'outils d'observation développés par des acteurs institutionnels[53] ou à la mise en œuvre d'études scientifiques[54]. Les associations sollicitent aussi directement des équipes de recherche et prennent l'initiative de travaux d'enquête qualitatifs et quantitatifs importants. Ces travaux visent souvent à la compréhension en profondeur des itinéraires des personnes, des causes de leur exclusion et des effets des actions et des politiques[55]. Des expériences de collaboration très étroite ont également pu être engagées, ainsi ATD-Quart-Monde a réalisé un « Programme Quart-Monde Université »[56]. Ce groupe de recherche a associé à parité des universitaires, des volontaires du Mouvement et des « militants Quart-Monde ».

Détecter de manière plus précoce les phénomènes émergents : les transformations de la nature et des formes de la pauvreté et de l'exclusion, les nouvelles populations

La FNARS qui fédère quelque sept cents associations de lutte contre les exclusions, a été à l'initiative entre 1993 et 1998 d'une « enquête sentinelle » annuelle réalisée par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) auprès d'un échantillon national des acteurs de l'« urgence » : travailleurs sociaux directement au contact des personnes, responsables associatifs, fonctionnaires des directions départementales des affaires sanitaires et sociales et des directions départementales de l'équipement, personnels sociaux des collectivités territoriales, hospitaliers, pompiers, personnels de police. Les professionnels et les bénévoles du secteur social, aussi bien dans les administrations, les collectivités territoriales, que dans les permanences d'accueil des associations et centres d'hébergement ont en effet une perception, certes fragmentaire, mais précise de par leurs pratiques des inflexions des populations et des évolutions des difficultés qu'elles rencontrent.

L'Observatoire étudie la faisabilité d'une enquête sentinelle comme il en existe en matière de santé ou dans le domaine de la toxicomanie qui permettrait une veille attentive aux formes émergentes de pauvreté ; elle ne serait pas centrée uniquement sur l'accueil d'urgence.

---

[53] Voir les tableaux de bord de suivi de l'activité des CHRS du Ministère de l'Emploi et de la solidarité.

[54] Enquêtes de l'INED sur les sans-domicile, enquête en cours de l'INSEE.

[55] Enquête en cours, sous la direction de Serge Paugam (OSC) en collaboration avec la FNARS ; l'*Observatoire du Samu social* a également commandé plusieurs études à des centres de recherche.

[56] « Un projet expérimental de » formation-action-recherche « entre le Quart-Monde et l'Université, en vue de « produire de nouveaux savoirs issus de la lutte contre l'extrême pauvreté » ». Voir *« Le croisement des savoirs. Quand le quart-monde et l'université pensent ensemble »* . Co-éditions l'Atelier-quart monde, 1999.

3. Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion

Dans le champ des inégalités et de la pauvreté, les représentations sociales jouent un rôle très important. Elles construisent, justifient voire légitiment des inégalités, les rendent tolérables en quelque sorte. Elles donnent forme et signification au monde social. Elles sont construites plutôt sur une dynamique d'explication des phénomènes sociaux, tandis que les représentations expertes les décrivent dans toute leur complexité.

« L'approche des représentations sociales a pour ambition de décrire le sens commun car elle est basée sur l'hypothèse selon laquelle la réalité sociale ne peut être comprise de façon objective et neutre. Ainsi les représentations partagées du sens commun sont tout aussi réelles que les objets auxquels elles se réfèrent »[57].

Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion sont très différentes selon les pays, leur histoire, leur culture.

Certains travaux de recherche[58] ont ainsi attiré l'attention sur les différentes façons de formuler la question de la pauvreté et de l'exclusion dans divers pays européens. En France, la question de l'exclusion a été au centre du débat social et politique depuis 1990. Elle est liée à la cohésion sociale, elle est de la responsabilité de l'Etat, et de la nation toute entière alors qu'en Allemagne, les politiques de lutte contre la pauvreté relèvent du niveau local, et ne constituent pas un thème central du débat politique et social ; au point que ce pays a été toujours très réticent à l'égard des programmes d'aide alimentaire mis en place au niveau européen. Au Royaume-Uni, où les discussions sont très anciennes, le débat porte avant tout sur les équilibres financiers et sur le risque de dépendance des populations assistées.

Dans la mesure où les représentations jouent un rôle éminent dans les politiques mises en œuvre, l'Observatoire a lancé des travaux sur les représentations de la pauvreté et de l'exclusion, dans l'opinion d'abord, puis dans les media qui occupent une place de choix dans leur construction et leur diffusion.

---

[57] Christian Staerklé, *« Représentations sociales de l'inégalité, Définir les inégalités »*, DREES, collection MIRE, 1999.

[58] Serge Paugam (sous la direction de) *« L'Europe face à la pauvreté »*, Cahier travail et emploi, Ministère de l'Emploi et de la solidarité, la Documentation française, 1999.

■ Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans l'opinion[59]

S'il existe certains « baromètres » de l'opinion sur les attitudes et comportements des français face à l'exclusion et à la pauvreté, au RMI, au chômage, il est difficile d'y avoir accès, car dans la plupart des cas, les questions posées sont la propriété des organismes qui financent l'enquête.

C'est pourquoi la DREES a fait réaliser par l'IFOP un baromètre d'opinion, appelé à devenir permanent, auprès d'un échantillon représentatif de 4 000 personnes pour recueillir leurs avis en matière de protection sociale, de santé, d'inégalités. Dans ce cadre, début 2000, l'Observatoire a fait poser un certain nombre de questions sur la pauvreté, ses causes et ses évolutions, ainsi que sur le RMI et les allocations chômage.

On le sait, ces baromètres d'opinion ne sont pas significatifs en « instantané ». Pour cette raison, les résultats de l'enquête IFOP sur la pauvreté ne peuvent faire l'objet d'une publication exhaustive surtout pour une première année d'interrogation où l'on teste les questions. Un seul aspect a fait l'objet pour ce rapport 2000 d'une exploitation attentive : l'opinion des ménages sur les causes de pauvreté. L'analyse a porté d'une part sur les caractéristiques des personnes qui mettent en avant telle ou telle cause de pauvreté, d'autre part sur les liens entre ces opinions et celles exprimées sur le RMI et les allocations chômage.

Parmi les causes de la pauvreté qui étaient proposées aux enquêtés, certaines renvoient à des facteurs externes (licenciements, absence d'offre de travail), d'autres renvoient à la sphère privée (absence d'aide de la famille, pas de chance), d'autres renvoient à la responsabilité plus directe des personnes (refus de travailler, surendettement), une dernière enfin renvoie au manque de qualification.

Dans l'ensemble, les personnes enquêtées considèrent que plusieurs des causes invoquées sont pertinentes pour expliquer la pauvreté. Cependant, l'opinion selon laquelle le refus de travailler est une cause de pauvreté est récusée par une part importante de la population. L'opinion selon laquelle la personne pauvre ou exclue est responsable de sa condition apparaît comme moins répandue en moyenne. Cette opinion est aussi particulièrement rejetée.

Le refus de travailler est plus souvent invoqué comme motif de pauvreté par les individus qui ne déclarent pas leur revenu, par ceux qui sont peu diplômés, par ceux qui sont plus âgés et par ceux qui ne connaissent aucune personne en situation de pauvreté dans leur entourage. A l'inverse, cette cause de pauvreté est moins souvent retenue par les personnes les plus diplômées, par celles qui ont connu ou connaissent personnellement la pauvreté et par les salariés du secteur public.

---

[59] Voir les contributions de Corinne Mette et Pierre Ralle *« L'opinion des ménages sur la pauvreté »*, Les travaux de l'Observatoire 2000.

Les licenciements sont plus souvent considérés comme un motif de pauvreté par les femmes, les personnes les plus âgées et celles qui connaissent quelqu'un en situation de pauvreté. Ils sont moins invoqués par les plus diplômés et par les personnes qui ne déclarent pas leur revenu.

Enfin, le manque de soutien familial est un motif particulièrement invoqué par les femmes et les plus diplômés alors qu'il est récusé par ceux qui ne déclarent pas leurs revenus.

Les opinions exprimées sur les causes de la pauvreté conditionnent celles exprimées sur le RMI et les allocations chômage. On remarque que les individus les moins « souples » à l'égard du RMI sont ceux qui pensent le plus souvent que les personnes sont responsables de leur situation de pauvreté. En moyenne, plus un individu déclare que les personnes en situation de pauvreté sont responsables de leur situation, plus il affirme que le système de protection vis-à-vis de ces personnes doit être « limité » et soumis à des contreparties.

Inversement, les personnes qui pensent que la pauvreté n'est pas imputable aux personnes elles-mêmes sont généralement favorables au RMI.

Les femmes et les personnes côtoyant la précarité sont plutôt favorables au RMI alors que les hommes, les personnes ne déclarant pas leurs revenus et celles qui ne côtoient pas de personne pauvre sont plutôt défavorables.

■ Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans les media[60]

Encadré 4

Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans les media

L'étude demandée par l'Observatoire au Centre d'étude de la vie politique française - CEVIPOF - et à l'Observatoire social du changement - OSC - a été réalisée à partir de trois sources. En premier lieu, elle repose sur un dépouillement de la presse écrite et audiovisuelle à deux périodes différentes : avril, mai et juin 1995 ; puis en octobre, novembre et décembre 1999. Cet échantillon principal se compose d'articles et de reportages issus de la presse écrite quotidienne, plus précisément *Le Monde, Le Figaro, La Croix, Le Parisien, L'Humanité, Ouest-France* et *Le Midi Libre* et des journaux télévisés de *TF1* et *France 3*. Les auteurs ont par ailleurs dépouillé le journal *Le Monde* sur une plus longue période, de 1995 à 1999. Enfin des entretiens ont été menés avec des journalistes spécialistes de ces questions dans les rédactions des titres étudiés.

[60] Voir la contribution de Hayet Zeggar, *« Les représentation de la pauvreté et de l'exclusion dans la presse écrite au audio-visuelle »*, Les travaux de l'Observatoire 2000.

Davantage déterminées par la perception du risque de pauvreté et d'exclusion que par leurs évolutions réelles, les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans les media ont évolué dans la période récente.

Un traitement particulier de la pauvreté et de l'exclusion

Le traitement de la pauvreté et de l'exclusion est particulier en ce qu'il se fonde sur l'identification du lecteur à la situation présentée, et contribue ainsi à forger un certain type de représentations de ces phénomènes.

Si les journalistes disposent d'une assez large marge de manœuvre sur le choix des sujets, en revanche, la nécessité de convaincre ensuite les rédactions de leur intérêt les incite à adopter ce type de traitement.

L'utilisation de certaines techniques sera d'ailleurs d'autant plus nécessaire que les rédactions ne reconnaissent pas à de tels articles un caractère prioritaire. Un sujet sur la pauvreté et l'exclusion, dont l'actualité est assez rarement brûlante, sera d'autant plus facilement « vendu » au sein d'une rédaction que son traitement obéira à un certain nombre de règles. Pour défendre leur sujet, les journalistes vont souvent insister sur l'angle choisi, le traitement utilisé ou la qualité d'un témoignage. Il apparaît alors utile, pour traiter de la réalité de la pauvreté et de l'exclusion, d'aller au-delà des statistiques et des politiques mises en œuvre. Plutôt que de développer un traitement abstrait, technique de la pauvreté et de l'exclusion, il est préférable d'aller « sur le terrain », d'incarner cette réalité sociale dans des personnes choisies dont on dresse le portrait ou recueille le témoignage. La valeur ajoutée des articles réside alors dans l'adoption d'un traitement plus « sociétal », plus « humain » et le recours à des sources de « terrain ». L'incarnation dans un article d'une réalité sociale ne prend alors toute sa portée qu'à la condition qu'elle permette sinon l'identification, au moins l'empathie du lecteur avec la personne dont on décrit les conditions de vie difficiles.

Les journalistes peuvent également jouer sur la menace de déclassement économique pour capter l'attention du lecteur ou du téléspectateur. Toute la narration est alors construite sur le mode de la chute, inattendue, brutale et inexorable d'un individu a priori à l'abri de la menace de pauvreté. Le sujet met alors en scène le passage d'une situation de « normalité sociale », supposée être celle de la majorité des lecteurs ou téléspectateurs, à une situation de pauvreté et d'exclusion. A cette narration sur le mode de la chute, on peut également ajouter le jeu sur les apparences : on décrira alors la situation d'un « couple apparemment comme les autres » dont on apprend dans l'article qu'il vit dans la rue.

L'évolution progressive des figures de la pauvreté : de la nouvelle pauvreté aux travailleurs pauvres

Les figures emblématiques de la pauvreté et de l'exclusion dans les media ont légèrement évolué sur la période récente mais l'on constate malgré tout une relative

homogénéité des figures du pauvre et de l'exclu centrées sur la privation de logement et d'emploi. Le plus souvent, la personne dont on fait le portrait ou dont on recueille le témoignage est un homme, au chômage, allocataire du RMI ou d'une indemnisation chômage, vivant en milieu urbain, dans un habitat précaire.

Quatre populations se distinguent :

- *Les personnes sans domicile fixe* sont le symbole de l'exclusion complète, isolées, dont les conditions de survie sont relatées dans le détail chaque hiver.

- *Les mal-logés.* Malgré l'apparente similitude de leur situation au regard du logement avec les SDF, ils font l'objet d'un traitement distinct et d'articles souvent plus longs. Tandis que les premiers sont des figures de la marginalité, les mal logés sont présentés comme des personnes ayant quitté depuis peu une situation sociale « normale ». Les articles décrivent leur trajectoire familiale, professionnelle et sociale comme une succession d'obstacles. Le recours à des techniques d'identification du lecteur ou du téléspectateur est plus fréquent. On insiste sur la précarité et surtout l'imprévisibilité totale de leur situation, le risque d'expulsions immédiates.

- *Les chômeurs et plus récemment les travailleurs précaires* constituent de très loin la catégorie de personnes en difficulté la plus évoquée dans les articles de presse et les sujets de télévision. Mais on constate, à y regarder de plus près, que leur situation par rapport à l'emploi ne constitue qu'exceptionnellement l'angle unique adopté par le journaliste. A l'exception de l'hiver 1997-1998 au cours duquel le mouvement des chômeurs a donné lieu à des articles centrés sur cette question, les chômeurs sont en fait la plupart du temps présentés comme cumulant toute une série de handicaps : les jeunes chômeurs et leur difficulté à trouver un premier emploi, à l'opposé les chômeurs âgés de plus de 50 ans qui refusent au nom de la préservation de leur dignité d'être « dispensés de recherche d'emploi », les femmes isolées qui ne parviennent pas à concilier un emploi et la garde de leur enfant, les chômeurs d'origine étrangère qui souffrent de la discrimination sur le marché du travail. Cette double qualification systématique de la figure du chômeur permet aux journalistes spécialisés d'apporter une valeur ajoutée aux très nombreux articles des rubriques économiques consacrés aux chiffres du chômage ou à l'indemnisation.

- *Les habitants des quartiers en difficulté*. Si la pauvreté est assez rarement l'angle choisi pour traiter de cette catégorie, en revanche leur exclusion sociale et citoyenne fait l'objet de nombreux articles. Les journalistes vont certes évoquer leur situation de chômage mais aussi, et c'est en cela que le traitement de ces figures est spécifique, l'ennui, la violence, la drogue, le racisme, le sentiment d'abandon, de relégation. L'accent est alors mis sur la violence comme conséquence et non comme cause de leur « exclusion ».

Les media, selon leurs choix éditoriaux, soulignent l'une ou l'autre de ces figures dominantes de la pauvreté et de l'exclusion. Dans *L'Humanité* et *Le Parisien*, le

chômeur et le travailleur précaire sont les figures très largement dominantes. Les difficultés familiales et l’isolement sont plus fréquemment traités dans les sujets de *France 3, Le Figaro, La Croix*. Enfin, *Le Monde* et les pages nationales de la presse quotidienne régionale consacrent davantage d’articles aux aspects institutionnels, politiques et économiques de la pauvreté et de l’exclusion qu’aux portraits et témoignages de personnes en difficulté, désignées sous un vocable assez général (« les pauvres », « les plus démunis »). Dans la presse quotidienne régionale, ces informations institutionnelles sont généralement reliées à une réalité locale étayée par quelques témoignages.

Le concept de pauvreté s’élargit en même temps qu’émerge un discours sensiblement différent sur ses causes

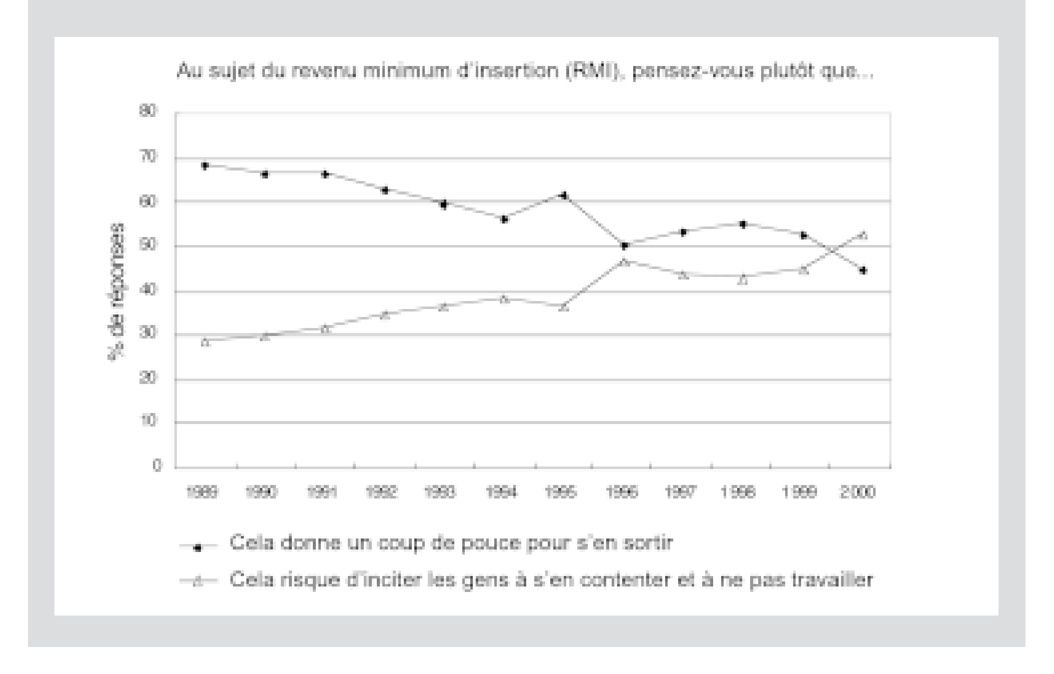
Au cours de la période étudiée, on note de légères mais significatives évolutions des figures de la pauvreté et de l’exclusion représentées dans les media. Les articles évoquent aussi régulièrement le rajeunissement et la féminisation de la pauvreté. De l’emploi et du logement, on est progressivement passé à la santé, l’éducation. De nouvelles catégories de personnes sont citées : les surendettés, les malades mentaux, les handicapés, les minorités sexuelles, les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les détenus. En même temps qu’elles se sophistiquent, qu’elles essaient de mieux appréhender les diverses situations des personnes en difficulté, ces représentations perdent en clarté, les messages des sujets traités en simplicité et en efficacité.

L’évolution entre 1995 et 1999 des figures de la pauvreté qui passent progressivement des SDF et mal logés aux travailleurs précaires correspond également à l’émergence d’un nouveau discours médiatique sur la pauvreté et d’une nouvelle perception de ses causes dans un contexte de reprise. La reprise économique et la diminution du chômage ont donc non seulement modifié les traits des principales figures de la pauvreté et replacé l’emploi au centre des débats. Elles ont aussi redonné de l’actualité à d’anciennes polémiques. En 1995, s’est développé un consensus sur l’étendue des phénomènes de pauvreté et d’exclusion et la nécessité d’une intervention publique globale sur ces questions. En 1999, les perceptions contrastées de la pauvreté réapparaissent. Le débat sur les « trappes à pauvreté » resurgit : des stratégies de pauvreté constitueraient ainsi des choix rationnels dans une société d’assistance. De même, si la pauvreté et l’exclusion sont de moins en moins inéluctables, la responsabilité de chaque individu peut alors être sollicitée ou le cas échéant mise en cause.

Encadré 5

Les « conditions de vie et aspirations des Français » CREDOC-CNAF

La CNAF insère régulièrement des questions dans l'enquête barométrique menée par le CREDOC sur les conditions de vie et aspirations des Français. Une évolution notable concerne le RMI puisqu'en 2000, pour la première fois depuis 1989, les enquêtés considèrent majoritairement que cette prestation risque » d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail ». Cette croissance de la suspicion touche tous les groupes sociaux mais plus particulièrement les catégories moyennes ou supérieures (revenus mensuels de 10 000 à 15 000 francs) et les groupes les plus favorisés (revenus mensuels supérieurs à 20 000 francs). L'interprétation de ces résultats n'est pas univoque : la solidarité envers les démunis reste élevée (64 % des personnes interrogées estiment que les personnes en situation de pauvreté le sont « parce qu'elles n'ont pas eu de chance »), en revanche les personnes interrogées souhaiteraient que ces aides soient plus précisément ciblées sur ceux qui « en ont le plus besoin ». Ce sont donc plutôt les modalités de versement et de contrôle des aides servies qui sont en cause.



L'inscription de la pauvreté et de l'exclusion à l'agenda médiatique

Plus que les évolutions réelles de la pauvreté et de l'exclusion, c'est leur capacité à investir l'actualité politique et sociale qui en détermine l'inscription à l'agenda médiatique.

Sur la période récente (1995-1999), la pauvreté et l'exclusion ont occupé une place importante dans les débats politiques et les mouvements sociaux ; alors même

que les évolutions mesurables étaient limitées, on constate une inflation des articles consacrés à ces questions.

La période récente a été marquée par une actualité politique et sociale très orientée sur les questions de pauvreté et d'exclusion[61], pour plusieurs raisons. En premier lieu, les mouvements de solidarité ont amélioré leurs relations avec la presse. A cet égard, la très large couverture médiatique du mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998 est significative de cette interaction entre l'actualité politique et les mouvements sociaux qui érige la pauvreté et l'exclusion en faits médiatiques. Par ailleurs, la concentration en 1995 des agendas politiques et sociaux sur les thèmes de la pauvreté et de l'exclusion conduit à une explosion du nombre d'articles consacrés à ces questions. Enfin, l'actualité législative et sociale de la période 1995-1999 maintient l'attention des media sur ces questions.

Les années 1996 et 1997 ont enregistré une relative décrue de l'attention des journalistes sur ce sujet. Fin 1997, le mouvement des chômeurs va de nouveau mettre les questions de pauvreté et d'exclusion au premier plan de l'actualité. Ainsi, en décembre 1997 et janvier 1998, le journal *Le Monde* va consacrer onze « Une » à cet événement. De la représentation abstraite d'un fait de société, le chômage de masse, on passe au fait d'actualité. De manière symptomatique, le mouvement des chômeurs est progressivement passé des pages « société » à la rubrique « France ».

En définitive, il apparaît que dans la mesure où la pauvreté et l'exclusion constituent rarement à elles seules un fait d'actualité pure, leur inscription à l'agenda médiatique est déterminée par leur capacité à un moment donné de constituer un enjeu politique, source de conflits, de mouvements sociaux, de débats, de décisions publiques.

En l'absence d'indicateurs, de données sur la pauvreté et l'exclusion, l'actualité de la pauvreté réside dans la mobilisation sociale ou politique qu'elle suscite. Néanmoins, cette dernière n'est pas déconnectée de la réalité du phénomène mais peut intervenir avec retard.

Une standardisation des représentations ?

La standardisation du traitement de la pauvreté et de l'exclusion ne conduit pas à celle de leurs représentations davantage liées aux lignes éditoriales des titres.

Des axes forts partagent en effet le paysage des media. Le premier, déterminant, sépare la presse écrite de la télévision sur les méthodes utilisées et le contenu même de l'information. Le second, au sein de la presse écrite, correspond à des lignes de fracture partisanes entre les titres qui déterminent une place plus ou moins grande au

[61] Dépouillement du journal *Le Monde* sur longue période.

discours politique et revendicatif d'une part, et qui d'autre part, au sein même de ce discours, développent des contenus très différents. Le consensus qui s'est fait jour entre 1995 et 1998 sur l'urgence sociale de la lutte contre les exclusions ne semble pas résister au retour de la croissance économique.

D'ailleurs, les journalistes interviewés pour cette étude partagent tous le sentiment d'un effacement progressif des problématiques liées à la pauvreté et à l'exclusion dans les colonnes de leurs journaux, mais aussi au sein de leur rédaction, alors même que les données quantitatives de 1995 et 1999 ne démontrent pas nettement un recul. Avec la même unanimité, ils considèrent devoir d'autant plus s'engager en défendant de tels sujets qu'ils seront moins spontanément inscrits à l'agenda médiatique dans un contexte de croissance économique retrouvée.

La poursuite de ces études des media dont les résultats figureront dans les prochains rapports de l'observatoire permettra de vérifier cette conclusion.

Conclusion

Ainsi, les connaissances statistiques permettent d'avoir des informations sur la pauvreté relative mais pas sur les *pauvretés*, notamment l'indignité des conditions d'existence. Les données associatives permettent de cerner les contours de certaines populations qui échappent sans doute largement aux enquêtes quantitatives. Toutefois, la méconnaissance de l'effet d'offre associative, l'absence de données sur la circulation des personnes entre les différents guichets d'associations ne permettent pas d'accorder aux données recueillies une fiabilité suffisante.

L'analyse, juste ébauchée cette année, des représentations de la pauvreté et de l'exclusion, confirme la diversité des images de la pauvreté qui vont de l'extrême misère au risque de basculement dans des situations précaires.

Il est donc urgent de s'engager dans des voies nouvelles mais, on le sait, l'amélioration de la connaissance demande du temps. Il est indispensable, en attendant, de mêler diverses approches, de combiner diverses facettes des connaissances : c'est ce que l'Observatoire a cherché à faire dès cette année sur deux sujets qui ont été jugés prioritaires.

Deuxième partie

Les deux thèmes d'études privilégiés en 2000

On imagine aisément que les attentes vis-à-vis de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale ne puissent se satisfaire du rassemblement et de l'actualisation des données disponibles sur la mesure de la pauvreté. Pas plus d'ailleurs, en dépit de l'importance majeure qu'elles revêtent, des initiatives prises pour améliorer la connaissance : appui à la réalisation d'enquêtes statistiques nouvelles, lancement d'investigations appelées à devenir permanentes sur de nouveaux champs (les représentations) ou sur des indicateurs avancés de pauvreté et exclusion (appel aux savoirs de terrain). Sans attendre ces progrès qui ne porteront leurs fruits qu'à terme, il importe de donner de nouvelles clés d'analyse et d'interprétation de la situation présente dans des domaines sensibles pour l'opinion, les acteurs sociaux, les pouvoirs publics.

Deux sujets ont été choisis cette année après discussion au sein du Conseil de l'Observatoire, et consultation, notamment du CNLE et de représentants associatifs. Le budget d'études de l'Observatoire leur a été en grande partie consacré. Il s'agit d'une part des jeunes face à la pauvreté et à l'exclusion, d'autre part des personnes en difficulté face aux prestations et aux administrations.

L'étude de la pauvreté des jeunes s'imposait. Les données disponibles montrent - on l'a vu dans la première partie - que la pauvreté monétaire des jeunes ménages a augmenté beaucoup plus vite que la moyenne. Les acteurs de terrain font par ailleurs état d'un accroissement des situations d'exclusion grave, qualifiées souvent de situation

d'« errance ». Le débat sur le RMI jeune est toujours présent. Sur ce thème, les données quantitatives disponibles d'après les enquêtes de l'INSEE ont été analysées en profondeur, notamment en comparaison avec l'étranger. Des enquêtes longitudinales permettant une analyse des processus d'autonomie ou de « dépendance » des jeunes, plusieurs années après leur sortie de l'école (enquêtes du Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ)), ont été exploitées spécifiquement en fonction des demandes de l'Observatoire. Enfin, les études quantitatives et qualitatives existantes ou en cours (notamment une étude de l'INED sur les jeunes sans domicile en région parisienne) ont été utilisées, et une étude a été lancée par l'Observatoire sur les jeunes « en errance ». L'ensemble des travaux est présenté dans la contribution n° 4 sous la signature d'Olivier Galland[62], universitaire, membre de l'Observatoire.

Les difficultés que rencontrent les populations pauvres et précaires face au dispositif de protection sociale (au sens large : caisses de sécurité sociale, aide sociale départementale, organismes paritaires d'assurance chômage, aides publiques de solidarité) renvoient directement à l'inspiration même de la loi de lutte contre les exclusions : la disposition et l'exercice des droits fondamentaux. Ces difficultés sont évoquées périodiquement par les associations, les assistants sociaux, et, depuis plus de vingt ans[63], dans nombre de rapports officiels. Elles peuvent accroître la vulnérabilité de personnes en situation très précaire, voire les précipiter dans des situations d'exclusion grave. Si surprenant que cela puisse paraître, ce sont alors les modes et les procédures de protection qui sont une cause de pauvreté. Pour aborder cette question, deux approches ont été croisées. Une synthèse des documents de source « administrative » a été réalisée, dans le but de classer et de hiérarchiser les constats dressés depuis plusieurs années par diverses instances (IGAS, médiateur). Par ailleurs une importante enquête a été réalisée, à l'initiative de l'Observatoire, auprès de 2 000 personnes défavorisées pour saisir plus précisément l'étendue et la nature des difficultés qu'elles rencontrent face aux prestations et aux « guichets ». Cette enquête reprend certains des thèmes et surtout la méthode employée en 1995 pour la préparation du rapport du Conseil économique et social sur la grande pauvreté, qui consiste à recueillir l'avis des personnes directement concernées.

---

[62] Voir contribution d'Olivier Galland « *Jeunes, pauvreté et exclusion en France* », Les travaux de l'Observatoire 2000.

[63] Citons, parmi d'autres, le rapport Oheix en 1981, le rapport Wresinski en 1987, le rapport Anthonioz-De Gaulle en 1995, le rapport de M.T. Join-Lambert en 1998, le rapport J.M. Belorgey et A. Fouquet en 2000, (voir annexe : Eléments bibliographiques).

Deuxième partie

Chapitre 4

Pauvreté et exclusion des jeunes[64]

[64] Les chapitres 1 et 2 s'appuient pour l'essentiel sur la contribution d'Olivier Galland. : « *Jeunes, précarité et exclusion en France* », Les travaux de l'Observatoire 2000. La partie qualitative s'appuie sur divers matériaux publiés ou en cours de publication et sur l'étude effectuée pour l'Observatoire par Patrice Pattegay, chercheur associé au GRASS-IRESCO : « *Jeunes en errance : définir, mesurer, décrire* », juillet 2 000.

1. La pauvreté monétaire, un indicateur très imparfait

Les indicateurs monétaires de pauvreté sont d'un apport limité pour une étude de la pauvreté des jeunes, pour deux raisons.

■ La modicité relative des ressources des jeunes est en partie liée à leur âge

L'évolution des carrières fait qu'en règle générale les ressources augmentent avec l'avancée en âge avant de décroître à la fin du cycle de vie. La faiblesse des ressources des jeunes doit donc être appréciée d'un point de vue comparatif : est-elle supérieure ou non à ce qu'elle était dans le passé, et à ce qu'elle est dans des pays de développement comparable au nôtre ?

Sur le premier point, les données rassemblées par l'INSEE montrent que *la situation des jeunes ménages s'est dégradée dans les années 90*. Leur niveau de vie a stagné alors que celui des autres classes d'âge continuait d'augmenter et la proportion de ménages pauvres a augmenté plus rapidement parmi les moins de trente ans.

Sur le second point, des éléments de comparaison internationale montrent que pour l'année 1996[65], *le taux de pauvreté des jeunes français âgés de 18 à 29 ans est inférieur à la moyenne communautaire* (12 % contre 14 %). La France ne fait pas partie des pays dans lesquels le taux de pauvreté des jeunes est plus élevé que la moyenne (Allemagne, Pays-Bas, Italie, Finlande), ni d'ailleurs de ceux où ce taux est le plus bas (Danemark, Irlande, Autriche, Portugal). De même, l'écart entre le taux de pauvreté de l'ensemble de la population et celui des jeunes ne semble pas plus important en France que dans la moyenne des pays européens.

Dans la plupart des pays, les jeunes vivant en logement indépendant sont souvent plus pauvres que les jeunes résidant encore chez leurs parents. Cet écart au détriment des jeunes indépendants est particulièrement marqué au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark (deux fois plus élevé). Sans atteindre ce niveau, il reste assez important en France.

■ L'utilisation des taux de pauvreté monétaire rencontre rapidement des limites

En effet, ces mesures s'appliquent à des ménages c'est-à-dire à des entités caractérisées par l'occupation commune d'un logement. Or les jeunes sont précisément en train de passer d'un ménage à un autre. Il arrive, c'est le cas notamment des étudiants, que les jeunes soient dans une situation intermédiaire, ne vivant plus à temps plein chez leurs parents, mais gardant avec eux de multiples liens.

[65] Source : Christine Chambaz, « Les jeunes en Europe », Etudes et Résultats, n° 90, octobre 2000, DREES.

Le problème des ressources à prendre en compte est par ailleurs très délicat. Si l'on intègre dans leurs revenus les transferts privés, y compris les aides en nature, le taux de pauvreté des jeunes ménages (de 19 à 29 ans) n'est pas plus élevé que celui des autres ménages. Il est donc difficile de ne pas prendre en compte les ressources familiales dans le calcul du revenu des jeunes. D'autant que les transferts privés jouent un rôle particulièrement important aujourd'hui. Les difficultés que connaissent les jeunes pour s'installer dans la vie adulte ont en effet conduit les parents qui le pouvaient à les aider plus largement et plus longtemps en assurant deux missions fondamentales : la prolongation de l'hébergement après la fin des études, et l'aide financière pour ceux qui sont dépourvus de ressources régulières et qui ne peuvent s'installer de façon indépendante ou doivent le faire dans des conditions précaires.

Mais en même temps cette aide apparaît comme la prolongation d'une situation de dépendance, et on voit bien qu'elle n'est pas assimilable à des ressources ordinaires. Elle est par ailleurs très inégalement répartie.

Encadré 6

La pauvreté étudiante

Le rapport publié par l'observatoire de la vie étudiante[66] est fondé sur les enquêtes réalisées en 1994 et 1997 auprès d'un échantillon représentatif des inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur.

Compte tenu de la situation particulière des étudiants caractérisée par une dépendance forte et durable par rapport à la famille d'origine, l'observatoire de la vie étudiante considère qu'il n'est pas possible d'appliquer en bloc les mesures habituelles de la pauvreté des ménages. Pour apprécier la pauvreté et la précarité durables des étudiants, il a retenu d'autres indicateurs : avoir eu un découvert bancaire, avoir dû restreindre ses dépenses au moins une fois, avoir demandé une aide à sa famille, à ses amis, avoir demandé une aide sociale exceptionnelle, ce dernier indicateur étant le plus révélateur des difficultés de l'étudiant et de sa famille.

Selon cette enquête, en 1997 4,2 % des étudiants ont demandé une aide sociale exceptionnelle. Pour près de la moitié d'entre eux, les parents ont un revenu mensuel inférieur à 10 000 francs. L'aide concerne davantage les étudiants « décohabitants » que ceux qui vivent dans leur famille. Elle varie en fonction de l'âge et ce sont principalement les étudiants entre 23 et 25 ans qui la sollicitent, âge critique où l'aide familiale et l'aide publique se raréfient sans être compensées par l'activité rémunérée. Enfin, plus les étudiants prennent du retard dans leurs études, plus ils font appel à l'aide sociale.

Parmi les 4 % d'étudiants qui ont demandé une aide exceptionnelle, quels sont ceux qui souffrent d'une insuffisance permanente et grave de ressources ? L'enquête permet d'identifier l'en-

[66] Claude Grignon, « *Les étudiants en difficulté. Pauvreté et précarité* ». Rapport à Monsieur le ministre de l'Education nationale, Observatoire de la vie étudiante, avril 2000.

semble des ressources des étudiants (aides familiales et aides publiques, emplois) et de distinguer ainsi les difficultés passagères des situations de pauvreté chronique.

L'observatoire de la vie étudiante estime que la proportion d'étudiants en situation de pauvreté persistante ou chronique se situe entre 1 % et 1,5 % des étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur. Ce faible pourcentage s'explique : « si les étudiants sont rarement très pauvres, c'est parce que les très pauvres deviennent rarement étudiants ». L'enquête ne permet pas non plus de prendre en compte les inscrits qui ont rapidement abandonné leurs études en raison de difficultés matérielles insurmontables.

Pour mieux appréhender la pauvreté et l'exclusion des jeunes dans la société française, il est donc nécessaire de recourir à d'autres concepts et à d'autres types d'analyses.

2. Accès à l'autonomie ou risque de précarité et d'exclusion

■ Le concept d'indépendance

Par nature, le passage à l'âge adulte est un moment de fragilité puisque c'est un moment où l'on change d'état dans les domaines fondamentaux de la vie - résidentiel, économique, affectif -. Cette traversée comporte évidemment des risques qui concernent plus particulièrement certaines catégories de jeunes.

Pour mesurer ces risques et mieux les analyser, Olivier Galland a construit un concept et une mesure de l'« indépendance » constitutive de l'état adulte, constitués de la combinaison de quatre critères : l'occupation d'un emploi stable qui garantit une certaine pérennité des moyens d'existence, l'autonomie financière qui indique que l'activité professionnelle fournit la majorité des ressources, l'occupation d'un logement payé par la personne elle-même, signe d'une indépendance acquise par rapport aux parents, enfin la formation d'un couple qui représente l'accès à une certaine stabilité affective.

Ce concept a été utilisé d'abord pour situer la place de la société française en ce domaine par rapport à des sociétés comparables ; on a tenté ensuite d'appréhender, pour la France, les catégories de jeunes qui restent totalement ou en partie exclues de l'accès à l'indépendance et se trouvent par là même menacées de précarité et d'exclusion dès lors que la famille ne peut plus, ou n'a jamais pu, subvenir à leurs besoins[67].

---

[67] Ces analyses n'ont pu se faire qu'à partir d'enquêtes longitudinales (panel européen des ménages, enquête du CEREQ sur le devenir des jeunes sortis une année donnée du système scolaire « *Génération 92* »). Ces enquêtes ont fait l'objet d'exploitations complémentaires et d'analyses particulières pour l'Observatoire, par Cécile Vandevelde pour le panel européen, et Marc Bordigoni pour l'enquête CEREQ.

■ L'accès à l'indépendance des jeunes en France présente des spécificités par rapport à d'autres pays européens

Les vitesses d'accès des jeunes européens à l'indépendance sont très différentes selon les pays. Très lent dans les pays méditerranéens (Portugal, Grèce, Espagne, Italie), l'accès à l'indépendance des jeunes est beaucoup plus rapide dans les pays anglo-saxons et nordiques (Danemark, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Allemagne) Les contrastes entre les deux extrémités de l'échelle sont saisissants : 40 % des jeunes Danois sont parvenus en 1996 à une indépendance presque complète, contre 5 % des jeunes Italiens. La situation de la France paraît intermédiaire : plus d'un quart des jeunes de 16 à 25 ans n'étaient pas parvenus à l'indépendance en 1996.

On pourrait croire de prime abord que ces différences s'expliquent par la poursuite plus ou moins longue des études initiales. La situation est en effet en ce domaine très contrastée. En 1997, plus de 80 % des jeunes Britanniques âgés de 18 à 27 ans avaient terminé leurs études initiales contre seulement 35 % des jeunes Belges et un peu plus de 40 % des jeunes en France. Mais en fait la longueur des études initiales ne constitue pas un facteur décisif : certains pays dans lesquels le taux de poursuite d'études est élevé (Danemark) figurent en effet parmi ceux dont les jeunes accèdent le plus rapidement à une indépendance complète ; d'autres, dans lesquels les études initiales sont plutôt courtes (Grèce, Portugal), voient les jeunes attendre très longtemps avant d'être indépendants. Des modèles sociaux et culturels sont donc à l'œuvre pour rendre cet accès aux attributs adultes plus ou moins rapide, que les jeunes aient ou non achevé leurs études.

A cet égard, le cas des jeunes en France est assez « typé » par rapport à d'autres pays européens.

Dans notre pays, les jeunes sont relativement précoces pour occuper un logement différent de celui de leurs parents et vivre en couple, alors qu'ils le sont beaucoup moins pour avoir un travail stable et des revenus autonomes. Ils trouvent donc des moyens pour connaître une première forme d'indépendance familiale malgré une indépendance économique relativement tardive et des transferts sociaux qui sont assez nettement inférieurs à la moyenne communautaire. C'est probablement l'aide des parents, complétée parfois par des aides publiques (par exemple l'aide au logement social pour les étudiants), qui leur permet de s'émanciper partiellement avant d'être totalement maîtres de leurs ressources.

Par ailleurs, si l'accès à l'indépendance des jeunes en France qui ont achevé leurs études n'est pas en moyenne beaucoup plus tardif que celui des jeunes européens les plus précoces, il n'en va pas de même pour ceux qui terminent leurs études à un niveau au plus égal au premier cycle du secondaire. Un jeune sur quatre ayant achevé ses études à ce niveau en 1992 n'avait acquis aucun des attributs de l'indépendance en

1996 et ce pourcentage est plus proche de celui des pays méditerranéens que des pays anglo-saxons et nordiques.

En France, les jeunes les moins diplômés semblent donc souffrir, pour accéder à l'indépendance, d'un handicap spécifique qui les distingue, plus que dans d'autres pays, du sort moyen de l'ensemble des jeunes.

■ L'accès à l'indépendance des jeunes non diplômés en France[68]

Un travail spécifique demandé par l'Observatoire au CEREQ à partir de l'enquête sur la situation d'une génération de jeunes sortis de l'appareil scolaire en 1992 a permis de centrer l'attention sur la partie de la jeunesse soumise aux plus grands risques d'exclusion, dont le destin social s'écarte le plus du destin moyen de l'ensemble des jeunes (voir encadré).

Encadré 7

L'exploitation de l'enquête Génération 1992

Le CEREQ a réalisé en 1997-98 une enquête nationale auprès de 27 000 jeunes sortis de formation initiale en 1992, à tous niveaux de diplômes et de spécialités. L'objectif de l'enquête était d'analyser les 5 premières années de vie active de cette génération de sortants du système éducatif. Plusieurs thèmes étaient abordés au cours des entretiens : la formation, l'itinéraire professionnel, l'emploi, le contexte familial.

A partir des questions posées dans l'enquête, trois états à l'égard de l'indépendance ont pu être définis :

- les « dépendants » qui n'avaient en 1997 ni travail, ni logement indépendant ;
- les « autonomes » dont la situation était caractérisée par le cumul d'un travail et d'un logement ou d'un emploi stable chez les parents, on d'un logement indépendant et d'un travail précaire ;
- les « précaires » vivant dans un logement indépendant mais sans travail, ou vivant chez leurs parents avec un travail précaire.

La situation en 1997 des jeunes « diplômés » et « non diplômés » a été comparée au regard de ces trois états. Les jeunes diplômés sont définis comme ceux qui ont au moins un CAP. Les « non diplômés » n'ont pas atteint ce niveau de diplôme. Ils comprennent donc des titulaires du seul brevet des collèges.

D'après cette définition, les « non diplômés » représentaient 27 % des sortants 1992.

Le travail du CEREQ a permis, dans un premier temps de mesurer le poids et de décrire quelques caractéristiques des jeunes non diplômés qui encourent le plus grand risque d'exclusion. Il a été fait recours pour cela à une définition plus large de l'échec scolaire que celle couramment employée par le ministère de l'éducation nationale. Ce dernier utilise le concept de niveau de formation ; ici est employée la notion

[68] Source : Marc Bordigoni, déjà cité.

de diplôme. Dans la définition du ministère, les jeunes de niveau V sont considérés comme qualifiés ; or ils comprennent des jeunes qui ont terminé leur année de CAP ou de BEP mais qui ne sont pas tous diplômés. Même si les jeunes « non qualifiés » au sens de l'éducation nationale (niveau VI et Vbis), qui représentent 7 à 8 % des sorties, ressentent en plus grand nombre ces difficultés pour s'insérer sur le marché du travail, l'ensemble des jeunes non diplômés connaissent cinq ans après la fin de leurs études un taux de chômage trois fois supérieur à celui des diplômés. Il semble donc légitime d'élargir à cet ensemble l'analyse des risques d'exclusion.

D'après les exploitations spécifiques du CEREQ, 27 % des jeunes sortis en 1992 du système éducatif n'avaient pas obtenu de diplôme au moins équivalent au CAP, soit 146 000 jeunes. Plus d'un jeune sur quatre sortait à cette date du système de formation initiale dépourvu des atouts de base qui devraient lui permettre de s'insérer dans de bonnes conditions sur le marché du travail et, partant, de parvenir à acquérir son indépendance. Ces jeunes non diplômés sont plus souvent des garçons, issus de familles nombreuses, dont certaines issues de l'immigration. Leurs parents sont fréquemment d'origine populaire et eux-mêmes peu diplômés.

Qu'en est-il cinq années plus tard, en 1997, au regard des risques de précarité et d'exclusion ? En 1997, cinq ans après leur sortie du système de formation initiale sans diplôme en 1992, les jeunes non diplômés se répartissent de la façon suivante : 69 000 sont autonomes, 30 000 sont dans une situation de dépendance, voire d'exclusion ; 46 000 sont encore dans une situation transitoire voire précaire avec, pour certains, un risque d'exclusion comparable aux précédents.

Ces données, rappelons-le, ne concernent qu'une génération de sorties de non diplômés de l'appareil scolaire une année donnée. On ne peut en déduire une estimation de la totalité des jeunes dépendants ou précaires en 1999 ou en 2000.

Encadré 8

« Autonomes », « dépendants », « précaires »

Sur les jeunes sortis en 1992 sans diplôme :

49 % peuvent être considérés comme « autonomes » : ceux qui sont indépendants (logement propre, travail stable) ; ceux qui ont un travail stable mais n'ont pas encore quitté le domicile parental ; ceux qui se sont installés chez eux mais ne disposent que d'un emploi précaire.

21 % sont des jeunes dépendants : exclus du marché du travail, dépendants de leurs parents pour leur logement comme pour leur subsistance.

34 % sont des jeunes qui ont bien l'un ou l'autre des critères d'indépendance (ils vivent hors domicile parental mais n'ont pas de travail, ou ils vivent chez leurs parents, mais ont un travail précaire) ; mais leur situation est particulièrement fragile sur le marché du travail. Une part d'entre eux constitue sûrement une population pour laquelle les risques d'exclusion sociale ne peuvent être niés. On peut les considérer comme des précaires, non seulement sur le marché du travail mais dans leur vie adulte.

Les dépendants (21 % des jeunes sortis sans diplôme en 1992) ont connu pendant la période 1992-1997 un taux de chômage qui n'a jamais été au-dessous de 55 % et connaissent en fin de période une situation pire encore : 76 % sont des chômeurs, dont un tiers des chômeurs de longue durée. Dans deux cas sur trois, ce sont des garçons ; ils sont souvent d'origine ouvrière et ont plus souvent que l'ensemble des jeunes un père originaire du Maghreb. 85 % de leurs moyens de subsistance proviennent exclusivement de la famille. Une importante proportion de non diplômés ressentent des difficultés, pour eux-mêmes, leurs parents, et souvent les deux à la fois, à vivre cette situation de dépendance. Les filles notamment, qui lors de l'enquête CEREQ, sont plus nombreuses que les garçons à estimer que la cohabitation ne pose pas de problèmes jusqu'à 25 ans, ressentent en plus grand nombre ces difficultés après 25 ans.

La crise économique « a créé une situation intenable pour ceux qui quittent l'école sans bagage », dont une majorité est issue de milieux ouvriers ou petits employés connaissant eux-mêmes des difficultés. C'est ce que montre l'étude du CEREQ. « La restriction des emplois, particulièrement marquée pour les emplois non qualifiés, la concurrence entre non diplômés et diplômés sur les mêmes postes (en 1998, 48 % seulement des emplois non qualifiés sont occupés par des sans diplôme contre 83 % en 1969) ont rendu leur accès à un emploi particulièrement difficile et par là même ont introduit des risques élevés pour certains, qui ne peuvent accéder dans des délais aux attributs du statut adulte »[70].

Que se passe-t-il en effet lorsque le soutien familial ne peut pas ou ne peut plus jouer son rôle ? Cette donnée est très difficile à estimer quantitativement. On peut néanmoins, avec toutes les précautions requises, et en gardant à l'esprit que les grandes enquêtes auprès des ménages ne peuvent saisir les populations les plus en difficulté, tenter d'approcher l'importance de ceux pour lesquels l'exercice de la solidarité familiale s'achève avant que le jeune ne soit parvenu à se stabiliser. En 1999, d'après l'enquête emploi de l'INSEE, un peu plus de 1 % des 15-24 ans ayant fini leurs études ne vivaient ni chez leurs parents, ni en couple, ni avec d'autres et ne touchaient aucune ressource : ni salaire, ni indemnité de chômage. Entre 25 et 29 ans, la proportion est du même ordre. Au total, 80 000 jeunes de 15 à 29 ans se trouvaient d'après cette enquête dans une situation d'isolement et d'absence de ressources en 1999. Ces données sont cependant extrêmement fragiles : par définition, le décrochage des liens sociaux traditionnels affaiblit considérablement la qualité du repérage statistique des individus concernés. Il faut recourir à d'autres enquêtes avec des méthodes originales et spécifiquement adaptées à la nature du public concerné pour améliorer la qualité du repérage et de l'analyse.

[70] Chistian Baudelot, Roger Establet *« Avoir trente ans en 1968 et 1998 »*, Paris, Seuil 2000, cités ici par Patrice Pattegay dans l'étude *« Jeunes en errance ; définir, mesurer, décrire ».*

3. Une approche qualitative de l'exclusion

Plusieurs études permettent de compléter les enquêtes lourdes synthétisées plus haut. Après avoir retracé les analyses des publics des dispositifs réservés aux jeunes en grande difficulté, seront évoqués quelques résultats d'une enquête auprès des jeunes sans domicile à Paris et dans la couronne parisienne, et une étude spécifiquement réalisée pour l'Observatoire sur les jeunes « en errance ».

■ Les jeunes dans les « dispositifs »

Les jeunes peu nombreux parmi les bénéficiaires des minima sociaux ne vont pas spontanément rencontrer les CCAS, les services d'action sociale départementaux ou les CAF. De ce fait, ils sont peu nombreux à avoir bénéficié du fonds d'urgence sociale (FUS) et sont absents des CASU[71]. Celles-ci les orientent systématiquement vers les missions locales et PAIO mais une partie d'entre eux ne font pas cette démarche.

Une étude menée pour le compte de la DARES sur le programme TRACE souligne l'importance de la famille dans l'orientation des jeunes en difficulté, la définition qu'ils donnent d'eux-mêmes et la qualité de leurs itinéraires. Entre octobre 1998 et juin 2000, 65 000 jeunes ont intégré le dispositif (effectif cumulé au 30 juin 2000). Pour l'essentiel, il s'agit d'une population à la recherche d'un emploi. La moitié d'entre eux avaient d'ailleurs déjà travaillé avant d'intégrer le programme.

La typologie qui résulte de l'enquête qualitative menée auprès d'un certain nombre d'entre eux72 dégage cinq profils de jeunes dont la qualité des itinéraires est, à niveau scolaire à peu près équivalent, étroitement dépendante du contexte familial. Une partie des jeunes rencontrés sont définis comme des « adultes traditionnels » : ils sont plus âgés et centrés sur la construction d'une famille et d'une carrière. Ces jeunes sont donc en voie, et le programme TRACE les y aide, d'acquérir leur indépendance. Un second groupe est défini comme « rebelle ». Ils se caractérisent par un départ précoce de la famille d'origine, une distance à l'égard du marché du travail, et un temps de « galère » important. Un troisième groupe est constitué de jeunes adultes, en souffrance psychique ou en rupture familiale. Ils sont jeunes et ont quitté leur famille très tôt, le plus souvent à la suite d'un conflit. Un quatrième groupe est constitué d'enfants des cités qui vivent chez leurs parents et qui s'y sentent bien. Ils cherchent, à travers les éléments que leur propose le programme, à tester plusieurs voies professionnelles et à acquérir progressivement leur autonomie. Enfin un dernier groupe est composé d'« enfants », au sens où ces jeunes restent extrêmement dépendants de leurs parents, dans une relation souvent très fusionnelle.

---

[71] Cf les études relatives au FUS ainsi que les études concernant le fonctionnement des CASU. Synthèses à paraître dans la Revue française des affaires sociales, La Documentation française, 2001

[72] Clozel, Flament, Ragot *« Le programme Trace : étude qualitative menée auprès des jeunes entrés dans le programme et de vingt jeunes restés à l'écart »*. Rapport de recherche DARES.

Concernant l'aide financière du FAJ, fin 1999, on estime à 100 000 le nombre de jeunes ayant obtenu une aide du FAJ pour la première fois[73]. Les demandeurs d'aides auprès des FAJ sont pour 48 % des jeunes garçons, 52 % des jeunes filles. Seuls 11 % vivent en couple. Au moment de la demande, un jeune sur deux ne dispose d'aucune ressource. Quelques-uns perçoivent une aide de la famille (11 %) ou un salaire (13 %) et seulement 12 % des demandeurs cumulent deux types de ressources. Si 43 % des bénéficiaires vivent encore chez leurs parents - ce qui permet de pallier une partie des difficultés - 13 % n'ont pas de logement stable. Ceux-ci connaissent une grande précarité : sortis du système scolaire depuis plus longtemps que les autres, ils sont faiblement qualifiés, rarement inscrits à l'ANPE et sollicitent le FAJ essentiellement pour survivre.

Une étude qualitative effectuée pour la DREES sur les demandeurs d'aide auprès des fonds d'aide aux jeunes[74] apporte des éclairages complémentaires sur l'origine et la situation des jeunes interrogés.

Pour la plupart ils viennent de familles ouvrières et pauvres. Ils connaissent tous des situations financières très changeantes. Ils sont sans emploi le plus souvent et recherchent une orientation professionnelle. Ils rejettent les métiers pénibles (ouvriers) et privilégient les emplois du secteur socioculturel et paramédical. 40 % environ des jeunes aidés par les FAJ vivent chez leurs parents : ils sont souvent très jeunes, et la plupart ne souhaitent pas en partir. Ceux qui ne vivent plus chez leurs parents, un peu plus âgés, ont connu souvent des histoires familiales très difficiles. Certains ont été placés très jeunes en famille d'accueil. Pour d'autres, l'éloignement est dû à des violences familiales au moment de l'adolescence, qui peuvent les conduire à la rue, ou à un parcours alternant les passages dans différents hébergements précaires. Quand les soutiens familiaux font défaut, les jeunes connaissent la rue ou la galère de façon durable.

■ Les jeunes sans domicile à Paris

L'INED mène depuis la sortie du rapport du CNIS sur les personnes sans abri de nombreux travaux destinés en partie à préparer la réalisation de l'enquête de l'INSEE prévue sur ce sujet pour 2001. L'Institut a en particulier réalisé un bilan des études sur les jeunes sans domicile dans les pays occidentaux[75]. Il a mené en 1998 une enquête auprès d'environ 500 jeunes sans abri à Paris[76].

[73] Les jeunes peuvent solliciter plusieurs fois une aide financière FAJ dans la même année. Le nombre de demandes d'aides est de l'ordre de 170 000 en 1999.

[74] Enquête menée auprès de 35 jeunes. Muriel Monrose, avec la collaboration d'un séminaire de l'Ecole normale supérieure *« Les demandeurs d'aide aux Fonds d'aide aux jeunes »* , DREES, Document de travail, n° 3 septembre 2000.

[75] Jean Marie Firdion, *« L'étude des jeunes sans domicile dans les pays occidentaux : état des lieux »* INED, dossiers et recherches.

[76] Cette enquête, menée par Jean Marie Firdion, Maryse Marpsat, a été réalisée en février -mars 1998 auprès de 481 jeunes de 16 à 24 ans dans divers services et lieux d'accueil destinés aux personnes en grande difficulté, à Paris et dans sa première couronne. Les résultat complets doivent paraître dans le numéro de décembre de la revue Population et Sociétés.

Quelques résultats, communiqués par l'INED avant leur publication qui n'interviendra qu'à la fin de l'année 2000, peuvent être cités ici. Ils permettent d'ores et déjà de mieux connaître les caractéristiques de ces populations.

Les jeunes sans domicile sont surtout des garçons. Mais la proportion des hommes est moins importante que dans la population des adultes sans domicile. Et pour certains sous-groupes comme les fugueurs, garçons et filles sont à parité. De nombreux facteurs peuvent expliquer ce rapport globalement déséquilibré entre filles et garçons : les pressions sociales pour qu'elles ne « tombent pas à la rue », le réseau permettant d'être hébergé dans la famille et les amis, les dispositifs de protection sociale spécifiques[77].

Les jeunes interrogés par l'INED sont très souvent en échec scolaire (59 % n'ont pas de diplôme équivalent au CAP), et ont connu très fréquemment des situations de violence ou de rupture familiale. En effet un tiers des jeunes interrogés n'ont pas de contacts réguliers avec leur famille, deux tiers avec leur père ; 41 % déclarent avoir subi un mauvais traitement dans leur enfance. Une partie importante des jeunes interrogés sont nés hors de métropole (6 % dans les DOM , 38 % à l'étranger) et ont été confrontés à de graves difficultés, à la fois culturelles et économiques, liées à l'affaiblissement des solidarités familiales consécutif à la migration et parfois au déracinement culturel.

Les ruptures familiales semblent survenir très précocement : 31 % des personnes interrogées déclarent avoir été confiées dans leur enfance à la DDASS ou à l'Assistance publique ou plus tardivement, mais l'enquête ne permet pas d'explorer la situation des partants tardifs puisque l'échantillon ne va pas au-delà de 24 ans.

Finalement, trois cas types semblent se dégager : les jeunes victimes de ruptures familiales ou d'abandons très précoces, les étrangers dont les parcours migratoires, souvent complexes, débouchent sur une forme de déracinement et d'isolement, les jeunes plus âgés dont le retard dans la prise d'autonomie peut occasionner des conflits et une rupture avec les parents.

■ Les jeunes « en errance »

Depuis quelques années, les associations appellent l'attention des pouvoirs publics et des media sur les phénomènes d'« errance » des jeunes. Ces phénomènes se sont surtout manifestés à l'opinion à propos de la présence, dans les mois d'été, d'un certain nombre de jeunes dans les villes du midi ou dans des villes « festivalières » où ont été pris des arrêtés « anti-mendicité » fortement contestés. L'Observatoire a commandé une étude exploratoire destinée à faire le point des travaux réalisés sur ce thème, puis à enquêter auprès d'organismes ou associations accueillant des publics jeunes afin de tenter de cerner cette catégorie de public et les difficultés rencontrées.

[77] Cf Maryse Marpsat, « *Les apports réciproques des enquêtes quantitatives et qualitatives* », déjà cité.

Cette étude a dans un premier temps dressé une synthèse de tous les travaux déjà effectués sur les « jeunes en errance », notion qui a un fort pouvoir d'évocation, mais dont la définition est malaisée. Les travaux déjà réalisés n'en présentent au demeurant pas de définition précise et renvoient à des populations hétérogènes. La notion est toutefois plus large que la population des jeunes sans abri ou sans domicile, puisque les jeunes qualifiés d'« errants » peuvent avoir un gîte, dans les différents endroits où ils sont appelés à circuler. Le qualificatif d'errant signifie en fait la mobilité, l'itinérance, sous toutes ses formes : jeunes marginaux qui, du printemps à l'automne, parcourent les festivals, jeunes étrangers indigents, jeunes à la rue, jeunes se déplaçant régulièrement ou incessamment d'un territoire à un autre, ou encore jeunes ne se déplaçant pas et vivant en partie à la rue dans leur quartier d'origine. Cette notion mobilise fortement les acteurs sociaux : une enquête de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale de mars 1997 montre que 90 % des CCAS qui ont répondu à un questionnaire diffusé par voie postale disent être confrontés à l'errance des jeunes.

Bien que la définition de l'errance soit confuse, elle permet néanmoins de désigner et de repérer des problèmes, qui sont au carrefour du judiciaire, du social et du sanitaire. C'est pourquoi la deuxième étape de l'étude a consisté à solliciter les acteurs confrontés à l'accroissement de ce type de public. Quatre-vingt professionnels de l'accueil, de l'orientation et de l'hébergement ont été rencontrés et interrogés à partir d'un guide d'entretien commun, dans six villes ou agglomérations françaises (Paris, Strasbourg, Lille, Lyon, Marseille et Bordeaux). Les professionnels rencontrés interviennent dans des dispositifs de logement, d'insertion professionnelle, de réadaptation sociale et de « socialisation » (lieux d'accueil dits « solidaires » ou « à bas seuils d'exigence »[78]).

Quelques conclusions importantes ressortent de ces entretiens

Les jeunes dits « en errance » disposent de « ressources ». Ce ne sont pas des jeunes ayant perdu tout contrôle. Ce sont des « acteurs » mais qui marchent « sur un fil ». Ils puisent certaines protections dans les institutions sociales. S'ils sont en contact avec les institutions d'accueil, d'hébergement ou d'insertion, c'est bien qu'ils parviennent à se maintenir, sans tomber dans la toxicomanie avérée, la délinquance organisée, la pathologie mentale identifiée. Mais ils disposent d'autres ressources potentielles : famille, amis, mendicité, prostitution, débrouille, commerce de stupéfiants, trafics en tous genres, auxquels ils peuvent faire appel occasionnellement pour survivre.

Ces jeunes effectivement circulent, « naviguent », entre différents systèmes de protection. Ils peuvent à l'occasion travailler en intérim ou au noir, mais ne sont pas travailleurs ; faire des coups, mais ce ne sont pas des délinquants ; consommer des stu-

[78] Ces institutions nouvelles s'adressent à des publics présentés comme échappant aux institutions sociales, qui refusent les contraintes liées à l'inscription, qui n'ont pas de projet d'insertion. On ne demande pas aux jeunes d'avoir un projet ; on leur donne la possibilité de se poser, de parler, de prendre un café, une douche.

péfiants sans être des toxicomanes, dormir en asile de nuit, sans être des clochards, passer en CHRS sans se réadapter socialement.

Mobiles, ils le sont pour partie, mais de nombreux jeunes catalogués d'« errants » notamment par les municipalités de province sont de fait des jeunes de l'agglomération, dont la visibilité s'accroît en été à l'abord des gares.

Les jeunes eux-mêmes entretiennent des liens distants avec les institutions, soit parce qu'ils ont connu le placement en institution dans l'enfance ou l'adolescence, soit parce que l'offre institutionnelle est trop décalée au regard de leur mode de vie. A la question récurrente des professionnels de l'insertion : « comment trouver un emploi pour les publics les plus éloignés du marché du travail ? » Ces jeunes répondent par d'autres questions : « pourquoi travailler ? pour quel emploi et quel revenu ? »

« Ils ne sont ni sans domicile ni sans ressource ; ils trouvent à se loger et ont des revenus. Les circulations auxquelles ils se livrent ne sont pas des réponses erratiques aux situations qu'ils rencontrent. Ces jeunes ne manquent pas de compétences adaptatives même si les modalités d' insertion ne correspondent pas à ce que souhaitent pour eux les professionnels »[79].

Pour la majorité de ces publics, les professionnels disent souvent ne pas avoir de solution. L'accès à l'emploi stable est un horizon lointain. D'ici là, l'accès au logement est quasiment impossible, et l'hébergement en CHRS ne peut avoir qu'un temps. Chaque segment d'intervention (emploi, logement, réadaptation) ne dispose que d'une petite partie de la réponse. Les missions locales « ne savent pas faire » avec les toxicomanes, les délinquants, les problèmes psychiatriques. Dans les dispositifs de réadaptation sociale, les symptômes et problèmes rencontrés ont du mal à s'inscrire dans le cadre de catégories traditionnelles d'intervention. Les dispositifs auxquels les jeunes peuvent s'adresser ne sont pas pérennes. Donc ils circulent, en puisant dans différents systèmes les moyens de vivre, les mêmes individus allant d'une institution à une autre.

Le cloisonnement de nos dispositifs d'aide est dépassé par ce nouveau public. Chaque dispositif articule une orientation, une cible et des techniques d'intervention. Les dispositifs montés dans le champ de l'action sociale pour le logement sont accessibles aux « précaires les plus stables » ; les missions locales tentent de faire définir un projet, or une partie des jeunes n'en sont pas à ce stade ; les CHRS sont débordés par l'afflux de demandes ; les dispositifs d'accueil « à bas seuils d'exigence » ne peuvent offrir plus qu'un accueil temporaire.

En conclusion, les jeunes qui cumulent échec scolaire et rupture familiale connaissent des parcours chaotiques qui débouchent parfois sur des formes de grande

[79] Cf rapport Patrice Pattegay, déjà cité.

marginalité ou de déviance. L'augmentation des situations de grande marginalité chez les jeunes, que tous les observateurs s'accordent à reconnaître, pourrait alors s'expliquer en partie par ces ruptures plus fréquentes du milieu familial avant que le jeune n'ait réussi à stabiliser son itinéraire et son niveau de ressources. La prolongation des situations de dépendance, constatée par les analyses précédentes, porte en elle des risques accrus de rupture en situation de fragilité. Mais il semble aussi que les ruptures précoces soient une des caractéristiques des jeunes en grande difficulté. Certaines études locales font ainsi état d'une augmentation du nombre d'élèves qui interrompent leurs études en cours de cycle, non seulement pendant la préparation d'un CAP ou d'un BEP, mais aussi au collège avant ou après l'âge de fin de scolarité obligatoire. Les enquêtes menées à ce sujet montrent d'ailleurs que difficultés relationnelles avec les parents et difficultés scolaires s'entretiennent réciproquement. Lorsque l'école ne peut plus jouer son rôle régulateur à l'égard de jeunes dont les familles connaissent de sérieuses difficultés sociales, s'enclenche alors rapidement un processus de rupture, non seulement avec le système scolaire, mais avec les normes sociales au sens large.

Les jeunes qui ont encouru les plus grands risques de dépendance et de rupture pendant la période de crise et d'augmentation du chômage ont été des jeunes de milieu populaire, de faible qualification, qui ont été soumis à une concurrence très sévère de la part des plus diplômés, à la recherche eux aussi d'un emploi stable.

Le développement du travail précaire et de la paupérisation, la diminution des emplois non qualifiés, les difficultés croissantes à se loger dans ces conditions lorsque l'appui de la famille est impossible, sont les causes profondes de ces situations, inégalement risquées en fonction de la personnalité du jeune et de son entourage. A cet afflux de problèmes, les dispositifs de l'action sociale ne peuvent apporter seuls une solution.

Deuxième partie

Chapitre 5

L'accès aux droits des populations en difficulté

Manque d'informations, complexité des procédures, éparpillement des guichets sociaux, conditions de versement des aides inadaptées à l'urgence du besoin, non-respect des droits des usagers au recours : tous ces obstacles à l'accès aux droits des personnes en difficulté font régulièrement l'objet d'études émanant d'organes administratifs de contrôle, de médiation. Les conséquences pour les populations concernées peuvent être très graves et même dans une certaine mesure contribuer à la fragilisation des situations, quand des délais de traitement administratif provoquent une rupture de ressources d'un ménage, quand les nombreuses difficultés et démarches suscitent le découragement et parfois la renonciation au bénéfice d'une prestation sociale.

Afin de préciser l'ampleur et la nature des difficultés rencontrées dans l'accès aux droits, deux sources ont été utilisées. L'Observatoire a d'abord souhaité faire le point des rapports administratifs récents qui traitent de ces questions. Une enquête auprès des personnes en difficulté elles-mêmes a par ailleurs été réalisée afin de connaître leur opinion sur leurs droits et les conditions de leur respect.

1. Des obstacles nombreux, régulièrement dénoncés par des études administratives

Les caisses d'allocations familiales, tenues de poursuivre à la fois un objectif de contrôle des prestations versées et de gestion sociale des allocations, sont à de nombreuses reprises évoquées dans ces études administratives. Cela révèle l'effort réel de la CNAF d'améliorer cette gestion sociale, en ouvrant largement ses portes et en encourageant les études sur l'accès aux droits. Les informations sur d'autres organismes gestionnaires de prestations sont beaucoup plus rares[80].

■ Quand la réglementation et les procédures compromettent l'accès même aux droits

Certaines réglementations et procédures laissent béantes des zones entières de protection.

L'inadaptation du système de protection sociale aux évolutions du marché du travail conduit à des restrictions aberrantes de droits. La réglementation, encore fondée sur le modèle d'une carrière linéaire dans un secteur d'activité donné, pénalise de fait les mobilités professionnelles en n'organisant pas le transfert de droits entre différents régimes de sécurité sociale et entre travail indépendant et salariat.

Ainsi, certaines périodes d'assurance ne permettent pas d'acquérir une protection contre le risque. La possibilité pour les personnes de subir des risques sans cou-

---

[80] Les éléments qui suivent s'appuient sur la contribution de Jean-Luc Vieilleribière « *Les difficultés administratives des personnes les plus démunies face au système de protection sociale* », Les travaux de l'Observatoire 2000. L'auteur a exploité les rapports du Médiateur de la République, de l'IGAS, du Commissariat général du Plan, des documents de la CNAF, de la CNAVTS et de l'UNEDIC.

verture, alors même qu'elles ont versé des cotisations, est réelle. De même les durées d'assurance requises pour l'acquisition de droits sont en décalage avec le fonctionnement du marché du travail et les trajectoires professionnelles dont les temps sont beaucoup plus courts, hachés qu'ils pouvaient l'être. Cette inadéquation entre les temps de travail, de plus en plus courts, et les durées minimales de cotisations pour l'acquisition de droits se combine avec le morcellement institutionnel pour créer des zones d'absence de prise en charge. Le morcellement des risques et surtout des organismes sociaux contribue à la création de zones grises dans lesquelles la reconnaissance des droits paraît aléatoire (assurance accident des exploitants agricoles par exemple).

Dans son rapport pour 1998, le Médiateur de la République souligne certaines conséquences de la mobilité professionnelle sur l'accès à la protection sociale. Il appelle l'attention « sur la situation de personnes exclues du système de protection sociale à la suite de changements d'orientation professionnelle, alors même qu'elles avaient acquitté des cotisations d'assurance sociale pendant de longues années ».

Quelques exemples peuvent être donnés :

- sur les difficultés liées aux mobilités professionnelles : le difficile accès à l'assurance chômage des anciens salariés ayant entrepris une activité indépendante, les règles d'accès aux régimes complémentaires de retraite sont également défavorables aux salariés qui achèvent leur carrière comme travailleur indépendant.
- sur le décalage entre les durées de travail exigées pour l'ouverture de droits : il s'exerce à plein en matière d'assurance-chômage[81] puisque, dans ce domaine, l'obligation d'avoir travaillé quatre mois au cours des huit mois qui précèdent la situation de chômage peut s'avérer très difficile voire impossible à remplir pour une partie non négligeable de la population active ; de même, les conditions de validation de trimestres pour les droits à pension de retraite apparaissent d'autant plus restrictives que les durées de travail se raccourcissent, des périodes de la vie active au cours desquelles un individu a travaillé mais pendant de brèves périodes ne sont tout simplement pas prises en compte et ne peuvent de surcroît être « rachetées ».

■ Le non-recours

Il s'agit étonnamment d'un phénomène peu connu. En effet, le non-recours aux prestations sociales a rarement fait l'objet d'études spécifiques. Les exemples étrangers et les quelques études réalisées en France suggèrent pourtant qu'il est loin d'être marginal. Ainsi, au Royaume-Uni, les mesures régulières du non-recours pour trois prestations importantes sous conditions de ressources, l'*Income support* (le revenu minimal garanti, dernier filet de sécurité), le *Housing Benefit* (aide au logement), et le *Family Credit*

[81] En ce domaine, la nouvelle convention Unedic a prévu d'assouplir l'obligation d'avoir travaillé quatre mois au cours des huit mois qui précèdent la période de chômage.

(un supplément pour les familles disposant de faibles revenus d'activité), font apparaître des taux de l'ordre de 25 %, 35 % et 35 % respectivement pour ces trois dispositifs.

En France, très peu d'études ont été menées sur le sujet particulier du non recours. En 1986 et 1989, le Centre d'études des revenus et des coûts s'est penché sur les allocations liées eu veuvage et concluait par une estimation du non-recours comprise entre 20 et 40 % des allocataires selon les prestations.

En 1982, la Caisse nationale des allocations familiales a recherché des bénéficiaires potentiels d'aides au logement à partir d'un extrait de son fichier ; elle a adressé des courriers à des ménages susceptibles d'en bénéficier. Il est alors apparu que 10 % des bénéficiaires potentiels ne bénéficiaient effectivement pas de ces aides.

L'étude menée par le CREDOC en 1995 auprès de 754 personnes en « présomption de pauvreté » a également permis d'approcher une estimation de l'ordre de grandeur du non-recours à certaines prestations. Ainsi, parmi les personnes interrogées dans le cadre de cette étude, une sur dix déclarait ne disposer d'aucune ressource, une personne sur quatre déclarait ne pas percevoir le RMI tout en semblant éligible. Sur les aides au logement, le non-recours apparaissait encore plus massif puisque la majorité des personnes interrogées, notamment les jeunes, susceptibles d'en bénéficier, n'avaient pas fait de demande. On constatait de surcroît que la propension à demander une aide de ce type était d'autant plus faible que les revenus étaient limités.

De tels faits soulèvent donc brutalement la question de l'efficacité des politiques sociales, dès lors qu'une partie des publics a priori les plus en nécessité de prestations n'est pas atteinte par les dispositifs censés les couvrir.

■ Des difficultés à connaître et à exercer leurs droits

L'ignorance de l'existence des dispositifs, la mauvaise assimilation des règles, la méconnaissance de sa propre éligibilité, des procédures et des lieux où s'adresser, sont les raisons le plus souvent relevées dans les rapports administratifs quant aux difficultés à connaître et à exercer ses droits.

Concernant le RMI, les artisans et autres travailleurs indépendants, notamment, ignorent en général leurs droits. Le silence des allocataires est parfois considéré comme une absence de besoin. En matière de retraite, les pensions doivent faire l'objet d'une demande pour être liquidées. Cette simple règle peut être parfois source de difficultés, en particulier pour les personnes qui ne sont plus en milieu professionnel à l'approche de l'âge de la retraite. Aussi une politique préventive a-t-elle été développée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Le développement des liaisons entre, d'un côté les ASSEDIC (pour les chômeurs indemnisés), les CAF (pour les bénéficiaires du RMI ou de l'AAH), les CPAM (pour les personnes en arrêt de maladie ou en invalidité) et, d'un autre

côté, les caisses de retraite doit permettre de préparer le passage à la retraite des publics concernés. Toutefois, la question des chômeurs non indemnisés n'était pas résolue par ces liaisons, le développement d'échanges informatisés de fichiers entre la Caisse nationale, l'UNEDIC et l'ANPE, devrait permettre d'accorder une attention particulière aux chômeurs plus âgés dont la situation sera examinée dès l'âge de 57 ans et demi.

La complexité des démarches peut également empêcher des allocataires potentiels de faire valoir leurs droits. Des échéances peuvent facilement être manquées quand, par exemple, une personne poursuit plusieurs démarches en même temps. Ainsi, le dispositif des conventions de conversion peut parfois se retourner contre les salariés. En 1997, le Médiateur de la République a relevé le cas significatif d'une personne licenciée pour raison économique croyant pouvant bénéficier d'une convention de conversion et informée deux mois plus tard par l'Assedic qu'elle ne remplissait pas les conditions, se trouvant dès lors privée de toute indemnisation car elle ne s'était pas inscrite comme demandeur d'emploi. Le retard dans l'accomplissement des formalités est une source fréquente de non-recours temporaire (pour le RMI, le retard dans l'envoi des déclarations trimestrielles de ressources à la CAF).

La constitution de dossiers complets est une deuxième difficulté. Elle peut se transformer en véritable parcours du combattant : formulaires nombreux, compliqués, multiplicité d'intervenants.

« Les formulaires sont le reflet de cette situation. Faits pour simplifier les choses, en traduisant en catégories administratives bien définies la multiplicité des situations, ils confrontent les allocataires à des logiques et à des systèmes de classement qui souvent les déroutent. Les formulaires sont difficiles à remplir : moins vous avez de ressources, plus on vous demande de les justifier.

Souvent incomplets, les dossiers des bénéficiaires les plus démunis nécessitent de fréquentes interactions entre demandeurs, agents chargés du dossier et parfois travailleurs sociaux. Le RMI présente à cet égard une complication spécifique, liée à la division du travail entre services instructeurs, préfecture et services payeurs »[82].

La complexité de certaines règles d'attribution des aides pousse parfois les organismes locaux à les interpréter dans un sens plus ou moins restrictif, ce qui peut contribuer à créer un sentiment d'arbitraire chez les personnes en difficulté. Ainsi, pour certaines allocations versées par les CAF (API, ASF), le calcul des ressources à prendre en considération pour déterminer l'éligibilité des personnes peut s'avérer particulièrement compliqué quand il s'agit par exemple d'appliquer les règles relatives à l'obligation alimentaire ou celles relatives à la taille du foyer.

[82] Jean-Luc Vieilleribière, déjà cité.

■ Les pratiques administratives, sources d'insécurité supplémentaire pour les bénéficiaires

La longueur et l'imprévisibilité des délais de versement

Parce que les prestations sociales constituent une part substantielle des revenus d'une partie de la population, les conditions de leur versement sont cruciales pour leur efficacité. Une rupture de ressources liée à un simple délai de traitement peut en effet revêtir des conséquences dramatiques pour les personnes concernées. Les organes de contrôle des organismes sociaux s'attachent à vérifier le respect de délais raisonnables, l'attention portée à ces questions et l'existence, le cas échéant, de dispositifs d'avances, d'acomptes et même d'aides d'urgence.

Si les délais de versement font l'objet d'un suivi renforcé qui ne permet pas cependant de supprimer toutes les situations pour lesquelles un filet de sécurité de trésorerie demeure nécessaire.

Malgré une politique active de préparation du passage à la retraite (pré-liquidation), la caisse nationale d'assurance vieillesse continue d'enregistrer un nombre important de dossiers liquidés tardivement en général pour des assurés qui ont eu une carrière très courte au régime général. De nombreux dossiers (plus d'un sur cinq) sont en effet déposés après la date d'effet : selon la caisse nationale, ce n'est donc pas la diligence des services de liquidation qui est en cause, mais la capacité des assurés à effectuer les démarches à temps.

Dans les caisses d'allocations familiales, les indicateurs de délais sont parfois trop globaux et non harmonisés entre les caisses : si le RMI fait parfois l'objet d'un suivi particulier, il n'en va pas de même de l'API notamment. Pour le RMI, les délais nécessaires aux procédures d'instruction, d'attribution et de régulation variaient en effet entre 16 et 58 jours[83]. A l'origine de ces délais plus longs, les déménagements sont particulièrement mis en lumière, ainsi que l'absence de suivi des dossiers dont le traitement a été ajourné pour une raison ou une autre et qui restent parfois « dormants », tant qu'aucune sollicitation extérieure ne vient relancer le traitement.

Les Assedic n'ayant pas fait l'objet de contrôles externes, aucun rapport n'est disponible pour apprécier la pertinence de leurs indicateurs et les résultats auxquels ils conduisent en termes de délais effectifs. Selon l'Unedic, ces résultats seraient globalement positifs mais des points noirs subsisteraient : ainsi, les déménagements des assurés seraient encore fréquemment source de ruptures de versement pendant quelques semaines, la question du transfert de dossiers entre Assedic n'étant pas encore résolue de façon satisfaisante.

---

83 Jean-Luc Vieilleribière, déjà cité.

Face à la longueur des délais de versement, des procédures d'avances et d'acomptes sont mises en place, mais dans des conditions tellement variables qu'elles ne permettent pas véritablement de renforcer la sécurité et la prévisibilité des ressources.

Lorsque le montage des dossiers de liquidation des retraites s'avère particulièrement lent, il n'existe pas de moyens de prévenir la rupture de ressources : aucun système d'avances n'est prévu dans les CRAM. Concernant le RMI, les règles ne sont pas assez précises. Il n'existe aujourd'hui guère d'encadrement ni de visibilité des pratiques locales d'avances et d'acomptes, qui sont très variables d'une caisse à une autre. Le règlement intérieur du régime d'assurance chômage prévoit une procédure d'estimation-régularisation permettant d'éviter les retards de versements, dans les cas ou une activité réduite ou un arrêt de maladie doivent être pris en compte. Sur la base des déclarations d'activité de l'allocataire lui-même et du taux horaire figurant dans le contrat de travail, l'Assedic doit effectuer un versement provisoire, qu'elle régularise au cours des deux mois suivants, en plus ou en moins, au vu des justificatifs. Il conviendrait de disposer d'éléments sur les pratiques effectives des ASSEDIC en la matière.

Une réponse inadaptée aux situations d'urgence ?

En la matière, les guichets foisonnent, selon des logiques très diverses : les interventions de droit de l'aide sociale (aides financières de l'aide sociale à l'enfance versées par les conseils généraux par exemple), et les interventions facultatives de l'action sociale (action sociale des caisses de sécurité sociale, des communes, des départements, fonds spécifiques : fonds d'aide aux jeunes, fonds d'urgence sociale, …) se cumulent sans articulation entre tous ces intervenants.

Un rapport sur les fonds d'urgence sociale[84], créé en janvier 1998 suite aux mouvements de chômeurs, concluait à une inégalité de traitement dans les décisions d'attribution des aides. Le non-recours injustifié à ces aides n'a pu être évalué précisément mais certaines causes ont pu être identifiées : le manque d'information, la difficulté à remplir les formulaires, le filtrage au démarrage, le découragement des demandeurs, parfois la discrimination à l'encontre de certains groupes sociaux. On a également pu observer des stratégies d'acceptation restrictives à l'encontre des jeunes et inversement, favorables aux ménages endettés déjà connus des services sociaux. La fixation du montant semblait davantage relever de l'intime conviction que d'une doctrine claire et partagée.

La mise en place des CASU voulue par le législateur vise à améliorer l'accès aux droits grâce à une meilleure coordination des aides. Comme le souligne le bilan de la loi relative à la lutte contre les exclusions, les CASU ont été installées dans tous les

[84] Denis Bouget *« Mieux connaître les publics, les problèmes et les pratiques révélés par la mise en place des Fonds d'Urgence Sociale en France »*. Rapport de synthèse, DREES MiRe, 1999.

départements et très rapidement. Mais des réticences subsistent de la part de certains acteurs institutionnels qui voient dans les CASU, une ingérence de l'Etat dans leur domaine de compétences[85].

L'instance CASU fait référence aux notions « d'action sociale » et « d'urgence ». Leur usage simultané ne semble pas aller de soi dans la mesure où chacune renvoie à une approche très différente. Tandis que l'action sociale fait reposer l'intervention sociale sur l'appréhension globale d'une situation individuelle et sur l'accompagnement de la personne afin de modifier durablement cette situation, l'urgence renvoie plutôt à la distribution d'aides ponctuelles pour faire face immédiatement à une situation donnée. Plus généralement, les dispositifs d'urgence font ressurgir un débat de fond sur le risque d'application de droits particuliers à l'ensemble des aides sociales, au détriment du principe de droit général[86].

L'incertitude sur les montants

Ces incertitudes proviennent essentiellement de trois facteurs : la difficulté (fréquemment l'impossibilité) de disposer d'une information claire sur le calcul des prestations ; la très forte réactivité des prestations aux changements de situation personnelle ; les mécanismes de recouvrement d'indus. Ces phénomènes se traduisent en effet par une très grande variabilité, voire une totale imprévisibilité des ressources du ménage, peu compatible avec la sécurité financière nécessaire à la mise en place d'un véritable processus de réinsertion sociale.

Certaines règles font l'objet d'une appréciation très variable d'une caisse à l'autre, notamment sur l'obligation alimentaire et l'isolement. Ainsi, la portée de la mise en œuvre de l'obligation alimentaire pour les familles monoparentales apparaît bien mal établie, aboutissant parfois à un cumul de retenues défiant toute logique. De même, la question de l'isolement divise les praticiens des CAF, dont les décisions accompagnent ou au contraire sanctionnent des solidarités de proximité.

Devant l'impossibilité d'une information claire, les règles de calcul des ressources à prendre en compte et des prestations à verser sont perçues comme imposées par le technicien.

Concernant plus particulièrement les minima sociaux, les principaux obstacles à une prévisibilité des revenus proviennent, selon le Commissariat général du Plan, de règles de prise en compte des ressources, dans le calcul des droits à prestation, variables selon la nature, l'origine de ces ressources ; d'effets de calendrier, l'impact des dispositifs pou-

---

[85] Michel Thierry, Laure de la Bretèche, Blanche Guillemot, Bénédicte Jacquey-Vasquez, *« Premier bilan de la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions »*, Rapport 2000.075, IGAS.

[86] Les études relatives au fonctionnement des CASU donneront lieu à une publication dans la Revue française des affaires sociales (mars 2001).

vant être variable selon la date de calcul des droits ; de règles d'intéressement variables selon les minima sociaux ou selon l'origine du revenu d'activité (CES ou pas),

L'excessive réactivité des prestations

L'imprévisibilité des montants des prestations est encore renforcée par leur excessive réactivité aux changements de situations des bénéficiaires. L'excès de cette réactivité est tel que le dispositif, censé protéger les individus tout en garantissant un emploi légitime des deniers publics, a perdu toute lisibilité au point, non seulement de paraître discrétionnaire voire arbitraire (montants, indus, rappels notifiés automatiquement aux individus par le système informatique), mais aussi d'empêcher toute gestion prévisionnelle et rationnelle de leur budget par les ménages les plus dépendants des minima sociaux.

Un rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a souligné récemment l'extrême réactivité des prestations sous conditions de ressources versées par les CAF (RMI, API notamment). Il relevait que « dans cette catégorie de prestations, le nombre d'événements signalés et traités dans l'année représente pour certains organismes 5 à 6 fois le nombre des dossiers présents, un dossier d'allocataire pouvant être affecté par 7 ou 8 changements au cours d'un même exercice ».

Une étude de la CNAF a fait le point sur la question de la réactivité du système de prestations en 1996. Elle constatait que si la réactivité paraît de plus en plus excessive, ce ne serait pas du fait d'une évolution des règles en ce sens, mais à cause de l'instabilité croissante de la situation des allocataires (ou du nombre croissant d'allocataires en situations instables) et de l'intensification des contrôles.

La gestion des indus entraîne des recouvrements de trop perçus très déstabilisants et mis en œuvre selon des modalités parfois très contestables

Ces indus proviennent pour partie du souci louable de verser rapidement les prestations et de vérifier après leur bien fondé, plutôt que d'imposer de longs délais d'attente aux bénéficiaires. On peut cependant s'interroger sur certaines règles trop génératrices d'indus, sur la communication avec les usagers les plus démunis, notamment sur les voies de recours, enfin sur les modalités de récupération des indus.

Concernant les CAF, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics rappelle qu'« un tiers du fichier allocataire est affecté mensuellement par une ou plusieurs modifications, qui entraînent la plupart du temps un changement dans le montant des prestations dues, à compter du mois de prise en compte de la modification. Par certains côtés, le système s'analyse comme une véritable « machine à produire des indus ».

Dans son rapport pour 1995, le Médiateur constate que la gestion des trop-perçus en matière d'assurance chômage concerne 1/3 des réclamations reçues dans ce domaine et sont en constante augmentation. Les faits générateurs de ces situations résident dans les changements de plus en plus rapides dans la situation des demandeurs d'emploi, entraînant de multiples révisions de droits *a posteriori* et des demandes de remboursements, la suppression des droits perçus pour un mois entier comme sanction d'une non-déclaration de reprise d'activité de quelques jours, les erreurs de la part des organismes.

Des modalités de recouvrement peu respectueuses de la situation des personnes

Le souci de récupération la plus rapide possible des sommes indûment versées conduit les caisses d'allocations familiales à adopter des pratiques peu soucieuses de la situation sociale des allocataires. Ainsi, elles privilégient la cible la plus facile pour elles, même si la responsabilité de plusieurs personnes pourrait être mise en jeu ; par exemple, l'indu est fréquemment récupéré sur l'allocataire seul et non sur chacun des membres du couple séparé. Elles se livrent de surcroît à des retenues sur les prestations en cours, laissant parfois à l'allocataire des sommes qui ne représentent même plus le minimum vital, malgré les règles relatives au minimum insaisissable.

■ L'impossibilité d'exercer pleinement le droit de recours

Concernant le RMI, une enquête de l'IGAS[87] constate que les CAF suspendent les recouvrements assez facilement en cas de contestation de l'indu ou de recours, mais qu'il est déjà souvent bien tard pour l'allocataire, qui s'est déjà vu prélever le montant de l'indu sur ses prestations ultérieures. Le plus souvent, les retenues sont enclenchées sans attendre l'écoulement du délai de deux mois.

« Les possibilités de recours (en général de régulation du conflit) font l'objet d'une information des plus discrètes. Elles sont de fait souvent ignorées, de même que l'est l'articulation entre procédures amiables et contentieuses. Sauf exception, les conflits dont l'origine se trouve dans les contrôles, les indus, les divergences d'interprétation législatives, les « erreurs » vraies ou présumées de la CAF sont ainsi réglés au cas par cas, sans que les agents profitent réellement de l'expérience accumulée, sans non plus qu'une relative homogénéité de traitement soit garantie. Même pour les demandes de remise de dette les pratiques peuvent différer profondément de CAF à CAF, de technicien à technicien, ou selon les capacités de réaction de l'allocataire[88] ».

---

[87] Jean-Luc Vieilleribière, déjà cité.

[88] Jean-Luc Vieilleribière, déjà cité.

2. L'enquête auprès des personnes en difficulté

L'Observatoire a également engagé une vaste enquête auprès de plus de 2 000 personnes interviewées sur de nombreux sites d'accueil (administrations, mairies, organismes de sécurité sociale, ANPE, associations, CHRS), afin de recueillir leur opinion sur les aides qui leur sont versées et sur les structures qui les délivrent. Le présent rapport ne présente que les résultats généraux de cette enquête, qui fournissent déjà des informations tout à fait intéressantes sur la perception des personnes en difficulté et qui rejoignent d'ailleurs les conclusions de l'étude qualitative de la Mission régionale d'information sur l'exclusion de Rhônes-Alpes (MRIE)[89]. Des exploitations complémentaires permettront de tirer les nombreux autres enseignements de cette enquête.

Encadré 9

Méthodologie de l'enquête auprès des personnes en difficulté

Pour sa première année d'existence, l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale a souhaité mesurer plus précisément l'étendue et la nature des difficultés rencontrées par les populations concernées face aux prestations et aux administrations[90]. Une enquête d'envergure a donc été lancée auprès des personnes en difficulté elles-mêmes sous la forme d'un questionnaire détaillé réalisé sur différents sites du 5 juin au 13 juillet 2000. Elle a été réalisée par le cabinet TMO, en association avec la société Rémanences.

Les objectifs de cette enquête étaient multiples. Il s'agissait d'abord d'établir un bilan de la situation des personnes en difficulté c'est-à-dire préciser les droits dont elles bénéficient et ceux dont elles pourraient bénéficier, leur mode d'accession aux prestations, les relais utilisés pour s'orienter parmi les nombreux guichets, les difficultés qu'elles doivent surmonter pour faire valoir leurs droits. Il s'agissait ensuite de repérer les points forts et les points faibles des nombreux systèmes de prise en charge : évaluer l'adéquation des aides aux besoins, les délais et la qualité des réponses apportées. Pour atteindre ces objectifs, 2 013 personnes de 16 à 64 ans ont été interviewées. A partir des éléments disponibles de connaissance des bénéficiaires actuels ou potentiels de prestations sociales, des publics cibles ont été définis. Le choix des sites de l'enquête a ensuite été déterminé en fonction de la population que l'on souhaitait approcher et poursuivait un double objectif : couvrir l'éventail des situations rencontrées par les personnes en difficulté ; permettre d'identifier et de recruter des bénéficiaires mais également des non-bénéficiaires de prestations, que ce soit par choix délibéré ou du fait des difficultés à faire valoir leurs droits.

Cette enquête a été menée sur l'ensemble du territoire. Les départements d'enquête ont été choisis en fonction de leurs caractéristiques socio-démographiques. Dans chacun d'entre eux, les enquêtes ont été menées dans au moins trois communes différentes, la diversification maximale des sites a été recherchée. Le redressement des résultats de l'enquête a été réalisé selon le nombre de bénéficiaires du RMI dans chaque département.

[89] Voir Isabelle Astier, Hélène Henckens, Vincent Plazy « *L'effectivité des droits sous le regard des usagers confrontés à la précarité* », dossier annuel 2000 MRIE.

[90] L'expression « administrations » est entendue ici de manière très large, au sens de tout organisme, qu'il relève de l'Etat, des collectivités locales, de la Sécurité sociale..., amené à traiter de la situation des personnes en difficulté (délivrance de prestations, information, orientation...).

Les caractéristiques des personnes interrogées[91]

Quelques caractéristiques se dégagent :

- Les deux tiers des personnes interrogées ont entre 20 et 39 ans.
- Les deux tiers des personnes interrogées déclarent disposer de ressources inférieures au seuil de pauvreté monétaire (3 500 francs mensuels pour une personne seule).
- Plus de la moitié (55 %) déclarent bénéficier d'un minimum social.
- Un tiers des personnes interrogées déclarent ne pas disposer d'un logement stable.
- Les trois-quarts d'entre elles sont célibataires.
- Les niveaux de formation sont très faibles : près de la moitié d'entre elles ne dépassent pas le niveau collège et plus d'un quart déclarent rencontrer des difficultés de lecture et de calcul,
- 65 % des personnes interrogées déclarent être au chômage au moment de l'enquête.
- 40 % des personnes interrogées sont venues entre quatre et dix fois (ou plus) au guichet pour le même sujet qui les y amenait le jour de l'enquête[92].

Des difficultés souvent anciennes

Parmi les personnes interrogées, seule une sur cinq déclare ne rencontrer des difficultés que depuis peu de temps. Près de 16 % déclarent en avoir toujours rencontré. L'ancienneté des difficultés apparaît partiellement liée à leurs causes. Parmi elles, l'emploi et la formation sont les plus fréquemment cités, loin devant les difficultés familiales, les ressources et la santé. On constate que les difficultés familiales et les difficultés de santé sont plus fréquemment citées par les personnes ayant déclaré avoir connu une période plus favorable. A l'inverse, les difficultés sociales en général sont plus fréquemment invoquées par les personnes déclarant avoir toujours rencontré des difficultés.

Près d'un quart des personnes interrogées ont rencontré des difficultés de versements des aides qu'elles avaient obtenues. Il s'agit principalement du RMI, des aides au logement, des aides pour l'éducation des enfants. Pour les deux tiers, ces difficultés correspondent à des retards dans les versements, pour un tiers, à l'interruption des versements suite à un litige. 16 % évoquent en outre les variations de leurs montants, 7 % leur non-renouvellement.

---

[91] Cette partie s'appuie principalement sur la contribution d'Hayet Zeggar *« Enquête auprès des personnes en difficulté face aux prestations et aux administrations »*, Les travaux de l'Observatoire 2000. On pourra s'y reporter pour une description plus précise des caractéristiques socio-démographiques des personnes interrogées.

[92] Les personnes avaient d'autant plus de chance d'être interrogées qu'elles fréquentent assidûment les guichets des organismes sociaux : les données de l'enquête accordent donc pas une place très importante aux réponses de ce public.

■ La détention et l'exercice de droits

Une personne interrogée sur quatre a le sentiment de ne pas avoir de droit

Un décalage existe entre le sentiment de détenir un droit et celui de pouvoir l'exercer. La même proportion (une personne sur quatre) a l'impression de ne pas être une personne comme les autres.

Les personnes qui ont déclaré avoir des droits citent d'abord l'insertion générale et la citoyenneté, la santé, l'insertion professionnelle et la formation, le logement et le droit aux prestations sociales. Le respect et l'exercice de ces droits sont diversement perçus selon les domaines. Ainsi, et c'est là une constante des réponses obtenues dans cette enquête, l'emploi et la formation suscitent le plus de frustrations aussi bien sur la détention de droits que sur les conditions de leur exercice. A l'inverse, le droit à la santé reçoit des réponses positives : les personnes interrogées ont non seulement le sentiment que leur droit à la santé est reconnu mais également de disposer des moyens de l'exercer. En revanche, le logement suscite des réponses contrastées : les personnes interrogées ont plutôt le sentiment que ce droit est reconnu mais qu'elles ne bénéficient pas de toutes les aides qui devraient leur permettre de l'exercer normalement. Le droit à l'éducation des enfants bénéficie d'une perception très positive sur ces deux aspects.

Une personne interrogée sur deux a le sentiment de ne pas bénéficier de toutes les aides auxquelles elle pense avoir droit

Dans plusieurs domaines, en particulier le logement, on note donc un léger décalage entre le sentiment de détenir un droit et celui de ne pas bénéficier des aides qui permettraient de l'exercer normalement. En définitive, seulement 40 % des personnes interrogées ont le sentiment de bénéficier de toutes les aides auxquelles leur situation leur donne droit.

Quand on les interroge sur les raisons de ce non-bénéfice d'aides, on constate que le mauvais fonctionnement des organismes chargés de les délivrer, la trop grande complexité des démarches recueillent un nombre important de citations. Les deux tiers des personnes interrogées dans le cadre de cette enquête citent en effet des raisons telles que les délais de traitement des dossiers, l'impossibilité de savoir à quel organisme s'adresser, le cas échéant de le contacter, d'obtenir les documents nécessaires à la constitution d'un dossier complet, le manque général d'informations sur les démarches à engager. Ces causes du non-bénéfice d'aide mettent en cause la relation entre les personnes en difficulté et les institutions et les réglementations faites pour elles. Cette mise en cause est d'autant plus remarquable que l'absence de droit à la prestation, supposée ou confirmée par un refus, ne vient que loin derrière pour expliquer le non-bénéfice d'aides.

Le bénéfice d'aides sociales ne garantit pas toujours l'exercice réel d'un droit pour les personnes en difficulté interrogées. En effet, pour environ un quart d'entre elles, le logement et l'emploi apparaissent de toute façon inaccessibles.

Près d'une personne sur cinq déclare avoir renoncé à faire valoir ses droits à une aide

17 % des personnes interrogées déclarent avoir renoncé ou abandonné une démarche pour obtenir une prestation gérée par une administration au cours des derniers mois. Ce découragement concerne l'accès à toutes les aides parmi lesquelles le logement, les aides au revenu et à l'emploi sont les plus citées. Les raisons de cet abandon sont variées et se cumulent souvent (découragement, complexité du dossier, conditions d'accès à l'aide, n'ont pas trouvé les réponses qu'elles recherchaient et ont été envoyées d'un organisme à un autre, ne savaient pas à qui s'adresser, ont rencontré des difficultés pour contacter l'organisme, n'avaient pas envie de faire la démarche).

Les conditions d'accès aux aides n'expliquent donc qu'une partie des situations de non-recours, la complexité des démarches, le fonctionnement des administrations et surtout leur dispersion semblent, au regard de ces résultats, jouer un rôle important.

■ L'accès à l'information et sa compréhension sont déterminants

Le contact direct, au guichet ou chez une assistante sociale, domine largement

Le guichet est la principale source d'informations. Les contacts directs avec un organisme ou une personne « référente » l'emportent très largement sur les autres moyens d'accès à l'information, notamment indirects (téléphone, courrier). Parmi ces contacts directs, le déplacement au guichet reste de très loin le principal moyen pour obtenir des informations : pour les deux tiers des personnes interrogées, il est le moyen normal de contact, un quart d'entre elles citant le recours à une assistante sociale, moins d'une sur cinq le téléphone et le courrier, une personne sur dix cite les associations ou d'autres acteurs sociaux.

Si le déplacement au guichet est donc pour la très grande majorité des personnes interrogées le moyen naturel de prise de contact, on note de très nettes différences de fréquentation. En effet, 40 % des personnes interrogées sont venues entre quatre et dix fois (ou plus) au guichet pour le même sujet qui les y amenait le jour de l'enquête. Seule une personne interrogée sur quatre s'y rendait pour la première fois pour le problème qui la préoccupait le jour de l'enquête. La population étudiée se caractérise donc par une très forte fréquentation des guichets sociaux.

Les autres lieux d'information ou d'orientation ne recueillent pas des niveaux de citations comparables. Ainsi, les deux tiers des personnes interrogées déclarent ne pas avoir été dans l'année passée en contact régulier ou occasionnel avec une association de secours ou d'entraide, un tiers avec une assistante sociale.

Un tiers des personnes interrogées ont un « référent » en dehors de leurs proches qu'ils sollicitent pour leurs démarches. Ce référent se situe dans un tiers des cas dans une mairie ou un CCAS. Parmi les personnes qui ont un référent, en dehors de leurs proches, qu'ils sollicitent pour leurs démarches, un tiers le rencontrent dans une mairie ou un CCAS, un quart dans une association ou un centre social de quartier, 15 % dans une mission locale ou une PAIO, seules 2 % le rencontrent à l'ANPE.

Les personnes en difficulté jugent beaucoup plus favorablement la disponibilité de leurs interlocuteurs que l'efficacité des organismes

Le jugement sur la qualité de l'accueil est moins sévère que ce que l'on aurait pu imaginer : 70 % des personnes interrogées déclarent être mieux accueillies que ce qu'elles auraient pensé. Les meilleurs scores sur la qualité de l'accueil sont obtenus par les mairies, les CCAS et les CAF. Viennent ensuite les CPAM et les organismes de sécurité sociale, les missions locales et PAIO, l'ANPE. Les ASSEDIC enregistrent un score particulièrement faible.

Les critères d'appréciation de l'accueil résident davantage dans les qualités et la disponibilité de l'interlocuteur que dans l'organisation même du guichet. Les personnes interrogées jugent plus favorablement l'écoute des services que leur efficacité et la personnalisation de la prise en charge. Plus des deux tiers des personnes interrogées pensent que l'on s'occupe bien d'elles, que leurs interlocuteurs sont attentifs à leurs problèmes. Le jugement sur leur efficacité est en revanche beaucoup plus partagé : un peu plus de la moitié des personnes interrogées trouvent les services et les personnes qui se sont occupés d'elles efficaces. La phrase « j'ai l'impression d'être traité comme un numéro par les administrations » recueille 55 % d'adhésion des personnes interrogées et 44 % de désaccord.

L'information sur les aides est très largement jugée insuffisante

L'information sur les aides est manifestement insuffisante puisque 70 % des personnes interrogées ont le sentiment de ne pas savoir comment elles fonctionnent. Ce jugement global négatif est cependant nettement différencié selon les aides. Si l'information sur les aides au revenu et aux soins est jugée satisfaisante, l'emploi, la formation et le logement suscitent des besoins d'informations complémentaires plus importants. 13 % des personnes déclarent n'être bien informées sur aucune des prestations.

Les conditions d'accès aux aides mériteraient de faire l'objet d'une plus large information pour les deux tiers d'entre elles. Les aspects administratifs

recueillent également de nombreuses citations (personnes et organismes à contacter, papiers à fournir).

La dispersion des sources d'information

Un tiers des personnes interrogées déclarent rencontrer des difficultés pour obtenir les informations nécessaires sur les aides, la dispersion des organismes étant de loin la plus fréquemment évoquée. Pour l'ensemble des personnes interrogées, les deux obstacles les plus fréquemment cités sont en effet le fait de ne pas savoir à quel organisme s'adresser et le fait d'être en permanence renvoyé d'un organisme à un autre, viennent ensuite la mauvaise information des personnels et les changements d'interlocuteurs. Les aspects matériels d'organisation des guichets sont plus marginaux (attente, déplacement, localisation, horaires). Si l'on s'attarde sur le tiers des personnes interrogées déclarant rencontrer des difficultés pour obtenir les informations nécessaires, on observe que la dispersion des guichets sociaux apparaît de manière encore plus nette comme la source principale des difficultés.

L'élévation du niveau général de formation de la population accroît à la fois la compréhension des informations dispensées par les organismes et le degré d'exigence sur leur précision et leur exhaustivité. Très largement jugée utile, l'information obtenue auprès des organismes apparaît cependant imprécise, incomplète et complexe pour la moitié des personnes interrogées. 84 % des personnes interrogées estiment l'information obtenue utile sans variation significative selon les caractéristiques socio-économiques des individus. 53 % la jugent précise. Près des deux tiers des personnes interrogées la jugent complexe. Plus de la moitié la trouvent incomplète.

■ La contribution des aides à l'amélioration de la situation des personnes

Environ deux tiers des personnes interrogées se déclarent satisfaites des solutions proposées, un peu plus d'un tiers ne l'est pas. On observe la même répartition quand on demande aux personnes interrogées si elles considèrent que ces aides ont contribué à améliorer leur situation avec cependant une proportion plus importante de perceptions très négatives : 18 % déclarent que les aides dont elles ont bénéficié n'ont pas du tout contribué à améliorer leur situation.

L'amélioration de leur situation financière

Parmi les personnes qui considèrent que les aides ont contribué à améliorer leur situation, il apparaît qu'elles leur ont surtout permis d'améliorer leur situation financière - spontanément citée par les deux tiers -, l'accès aux soins - pour 40 % d'entre elles - et le logement - un quart de citations -. Comme dans le reste de l'enquête, l'emploi et la formation professionnelle se singularisent : ils constituent de très loin la princi-

pale attente mais très peu de citations spontanées sur leur efficacité sont enregistrées. A noter également l'émergence du thème de l'accès à l'éducation.

Confiance en l'avenir ?

Parmi les personnes qui considèrent que les aides ont contribué à améliorer leur situation[93], 58 % déclarent qu'elles leur donnent le sentiment qu'elles pourront s'en sortir. 42 % pensent l'inverse, si cette question avait été posée aux 18 % qui ont une perception très négative de l'apport des aides, on aurait vraisemblablement obtenu une majorité de réponses négatives.

Face au sentiment d'un soutien irrégulier et ponctuel et surtout d'un manque d'approche globale de leurs difficultés, les personnes interrogées souhaitent avant tout une simplification des démarches administratives et une plus grande personnalisation des prises en charge.

La moitié des personnes interrogées sont mieux aidées que ce qu'elles espéraient. 44 % ont l'impression d'être aidées de façon régulière et continue, 54 % de façon irrégulière et ponctuelle. A peine une personne sur quatre considère obtenir une réponse à l'ensemble de ses difficultés tandis que les trois quarts ont l'impression d'obtenir plusieurs réponses qui ne règlent pas tous leurs problèmes.

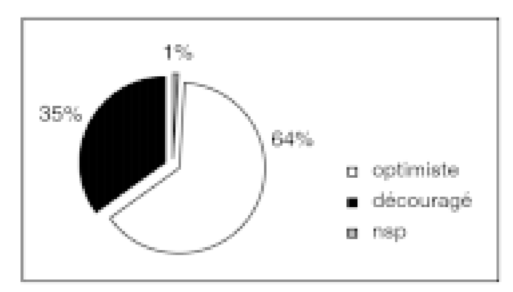
Afin d'évaluer l'état d'esprit des personnes interrogées, on leur a demandé de se situer sur quatre axes. Ces questions ont été posées à l'ensemble de l'échantillon, y compris donc aux 18 % de personnes qui considèrent que les aides n'ont pas du tout contribué à améliorer leur situation.

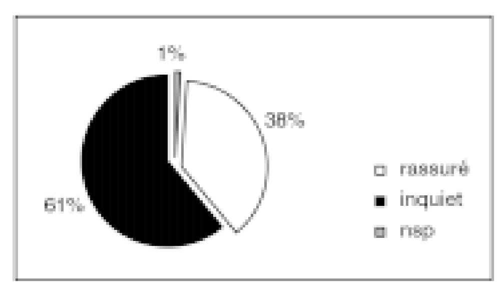
[93] Cette question n'a pas été posée aux 18 % de personnes qui ont déclaré que les aides n'ont pas du tout permis d'améliorer leur situation.

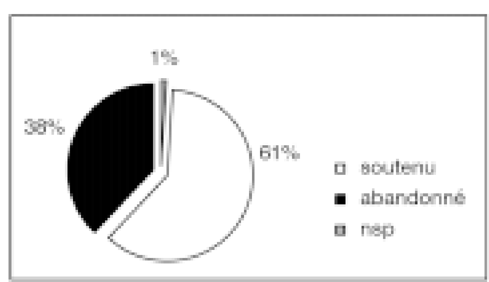
Graphique 5

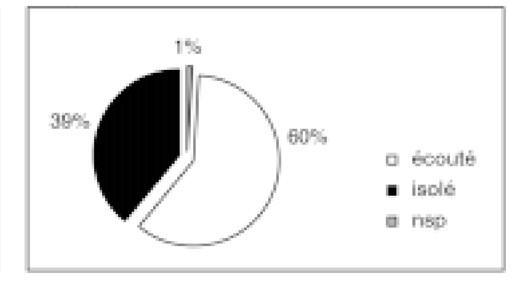
L’état d’esprit des personnes interrogées

Aujourd’hui vous sentez-vous plutôt…?









Source : Enquête TMO-Rémanences, 2000.

■ Les attentes

Simplifier les démarches, informer

La simplification des démarches, des dossiers, la précision des réponses apportées par les organismes aux difficultés rencontrées constituent les principales attentes enregistrées dans cette enquête. La régularité et la personnalisation du suivi, la plus grande disponibilité du personnel, la réduction des délais et une meilleure coordination entre les institutions viennent ensuite. La qualité de l’accueil ne recueille que très peu de citations.

Améliorer les aides

L’amélioration des aides elles-mêmes figure au second plan des attentes des personnes interrogées. Parmi les domaines pour lesquels les aides devraient en priorité être renforcées, domine largement l’emploi, loin devant l’accès au logement et à l’éducation. Parmi les aides spécifiques à améliorer, le RMI recueille la très grande majorité des citations.

■ Trois populations se distinguent

Les 16-24 ans et en particulier parmi eux les bénéficiaires d'aides type FAJ-TRACE se singularisent par la permanence de leur insatisfaction sur l'information délivrée par les organismes et sur les aides dont ils bénéficient. Ils ont beaucoup plus souvent l'impression de ne pas savoir comment les aides fonctionnent mais leurs jugements sur les aides à l'emploi et à la formation sont malgré tout plus positifs. En revanche, leur appréciation des aides financières est très négative et ils considèrent d'ailleurs que les aides ne leur permettent pas d'améliorer leur situation financière. S'ils reconnaissent plus que d'autres populations interrogées bénéficier d'aides globales, ils en critiquent plus souvent le caractère irrégulier. Leur exigence sur la qualité de l'information donnée et sur la prise en charge est semble-t-il plus grande : leur niveau de formation est aussi plus élevé que celui de la moyenne des personnes interrogées.

Les personnes ayant des difficultés de lecture ou de faibles niveaux de formation semblent rencontrer des difficultés spécifiques d'accès et de compréhension de l'information sur les aides. Elles recourent encore moins que les autres au téléphone ou au courrier pour obtenir un renseignement et plus souvent en revanche aux conseils d'une assistante sociale. Elles attendent des informations supplémentaires sur les conditions d'accès aux aides alors que les personnes disposant d'un niveau de formation plus élevé ont des attentes souvent plus précises (quel organisme contacter). Malgré les plus grandes difficultés pour comprendre l'information sur les aides, elles sont moins exigeantes sur la qualité des renseignements fournis.

Parmi les bénéficiaires de minima sociaux, les opinions sont très variables selon le minimum reçu. On observe en effet des perceptions toujours plus favorables des bénéficiaires de l'API : elles fréquentent plus souvent des assistantes sociales, elles sont plus optimistes et se sentent plus soutenues que la moyenne des personnes interrogées. Les bénéficiaires de l'AAH, s'ils ne sont pas aussi positifs, semblent également plus satisfaits que l'ensemble des personnes interrogées sur les aides, sur l'information reçue ; ils sont plutôt rassurés, se sentent soutenus et écoutés. La situation des bénéficiaires du RMI ne se distingue pas de manière marquée de l'ensemble des personnes interrogées. En revanche, les allocataires de l'ASS-AI ont une perception beaucoup plus négative : seule la moitié d'entre eux se déclarent satisfaits des aides reçues contre les 2/3 de la population interrogée. Ils sont aussi beaucoup plus pessimistes.

En conclusion, l'importante enquête du CREDOC en 1995 pour le Conseil économique et social avait permis de donner la parole aux personnes concernées par la pauvreté, l'exclusion. L'Observatoire a souhaité poursuivre cette démarche en croisant les enseignements que l'on peut tirer de telles enquêtes avec les sources administratives, nombreuses, consacrées à ces questions. Ce croisement est d'autant plus riche que sur bien des points, les constats sont convergents.

La précarité, l'irrégularité des situations des personnes en difficulté rend la tâche des organismes sociaux particulièrement complexe et exigent une attention particulière à tous les niveaux d'action. L'intervention du législateur, en simplifiant les dispositifs, en améliorant les conditions d'accès aux prestations est certes nécessaire mais d'autres pistes, plus modestes, méritent d'être explorées, dans l'organisation pratique des « guichets », dans la prise en compte plus systématique des difficultés réelles rencontrées par les personnes, ainsi du rapport contrarié à l'écrit.

Conclusion

Le lecteur attentif pourra faire à ce premier rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale le reproche d'avoir laissé beaucoup d'aspects dans l'ombre. Et il est vrai que ce travail de 15 premiers mois de fonctionnement comporte des lacunes, dont les membres du conseil sont bien conscients. On y cherchera en vain cette année des développements plus substantiels sur l'exclusion, l'examen des problèmes rencontrés par les populations défavorisées en matière de logement, d'éducation, de culture, une évaluation de certains segments d'action publique, ou encore la référence à des débats comme les « trappes à pauvreté », le non-recours aux prestations sociales et ses causes…

Mais ce rapport n'est que le premier d'une série, puisque l'Observatoire doit construire jour après jour les conditions d'une connaissance meilleure. Or la connaissance demande du temps. La règle que nous nous sommes fixée est de n'aborder dans le rapport annuel que des questions que nous avions traitées, étudiées ou fait étudier. Que nos lecteurs prennent donc patience. Une dynamique est lancée cette année ; elle va se poursuivre. Dès l'an prochain, les études qualitatives seront développées, après consultation du CNLE, les études sur les représentations de la pauvreté poursuivies et complétées, le thème central de pauvreté et territoire défriché, avec la réalisation d'un « atlas des pauvretés », et une attention particulière portée aux phénomènes de pauvreté dans le milieu rural. L'Observatoire se penchera également sur la situation des étrangers en situation précaire.

Car, contrairement à ce que certains peuvent penser ou laisser entendre les connaissances sont nécessaires à l'action, et en matière de pauvreté et d'exclusion, elles sont encore insuffisantes pour éclairer, à divers titres. Elles ne sont pas suffisamment précoces. Il peut en effet se produire des phénomènes d'appauvrissement rapide, liés aux nouveaux fonctionnements du marché du travail, ou à des modifications dans les dispositifs de protection sociale dont la portée n'aurait pas été mesurée à l'avance. C'est ainsi qu'il a fallu dans le passé plusieurs années entre les modifications du régime d'indemnisation du chômage intervenues en 1982-1984 et la création du RMI en 1988, et encore près de cinq ans pour que l'on prenne conscience, lors des mouvements de chômeurs de 1997, que les réductions du champ du régime d'indemnisation du chômage intervenues en 1992 avaient conduit à une aggravation des situations de pauvreté.

Mais les connaissances doivent être également améliorées pour rendre compte des situations de pauvreté et d'exclusion non prises en compte par les statistiques, pour mieux appréhender l'extrême diversité des situations qui conditionne la mise en place de dispositifs adaptés. Elles doivent surtout s'attacher à améliorer la connaissance des processus qui génèrent ces situations. Car ce sont bien les actions préventives qui intéressent les acteurs, et non le curatif, nécessaire, mais éternellement recommencé.

Définitions

Les cahiers qui suivent se réfèrent souvent à des termes statistiques qui pourraient rebuter le lecteur peu familiarisé. Il nous a paru utile de définir brièvement les termes les plus couramment utilisés. Ces définitions sont largement développées dans « Les Travaux de l'Observatoire 2000 ».

■ Ménage

Au sens de l'Insee, c'est l'ensemble des occupants d'une résidence principale, qu'ils aient ou non des liens de parenté. Un ménage peut ne comprendre qu'une seule personne.

N'en font pas partie : les personnes vivant dans des habitations mobiles (nomades, mariniers), la population des communautés (foyers de travailleurs, centres d'hébergement d'urgence, maisons de détentions, …), les personnes sans domicile fixe.

■ Famille

Couple marié ou non , avec ou sans enfant(s) ou personne sans conjoint mais avec enfant(s), appelé famille monoparentale. Il peut y avoir une ou plusieurs familles au sein d'un ménage et une famille peut à l'inverse être répartie en plusieurs ménages.

■ Foyer

Notion plutôt administrative. Par exemple, les caisses d'allocations familiales emploient le terme de foyer CAF pour nommer l'ensemble des personnes prises en compte dans le calcul d'une prestation. De la même façon, l'administration fiscale définit un « foyer fiscal » qui désigne l'ensemble des individus faisant une déclaration de revenus commune. Il peut y avoir plusieurs foyers au sein d'une même famille.

■ Allocataire

Individu à qui est reconnu le droit aux prestations versées. Ces prestations sont de natures diverses : allocations familiales, revenu minimum d'insertion, prestations de logement, allocations de chômage … Il peut y avoir plusieurs allocataires dans un même ménage.

■ Seuil de pauvreté

Niveau de revenu en dessous duquel les ménages sont pauvres. Au sens de l'Insee, il est défini comme la demi-médiane des revenus - ou moitié du revenu médian - par unité de consommation. Son estimation est sensible au choix de la définition même du revenu.

Actuellement, cette estimation varie de 3 500 F par mois et par unité de consommation à 4 200 F lorsque sont intégrés les revenus du patrimoine.

■ Revenu médian

C'est la valeur qui permet de distinguer les 50 % des ménages les plus riches des 50 % les plus pauvres dans l'ensemble de la population. Il sert à comparer le niveau de vie des ménages.

■ Unité de consommation

C'est une unité de mesure de la taille des ménages relativement à leurs besoins de consommation. Ce système permet d'intégrer les économies d'échelle réalisées par les ménages nombreux. Pour comparer les niveaux de vie des ménages de composition différente, on passe par une échelle d'équivalence, en divisant le revenu total du ménage par un coefficient égal au nombre d'unité de consommation présentes dans le ménage. Une personne seule représente une unité de consommation. Tout adulte supplémentaire compte 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3.

Par exemple, un couple avec 2 enfants de moins de 14 ans représente 2,1 unités de consommation.

■ Revenus

Quatre notions de revenus peuvent être mobilisées pour le calcul du seuil de pauvreté à partir des données de l'enquête Revenus fiscaux de l'INSEE. Rappelons-les brièvement.

Le revenu disponible comprend les revenus d'activité indépendante et les salaires, les indemnités de chômage, les pensions de retraite et d'invalidité, les revenus du patrimoine figurant sur la déclaration fiscale. Les revenus sociaux ne figurant pas sur la déclaration fiscale sont imputés. Les pensions alimentaires reçues sont prises en compte dans la mesure où elles sont déclarées, les pensions versées sont déduites.

Le revenu disponible augmenté des loyers fictifs comprend le revenu précédent auquel on rajoute le montant de la valeur locative de la résidence principale pour les propriétaires.

Le revenu disponible augmenté des revenus du patrimoine estimés : au revenu disponible sont rajoutés les revenus issus de livrets exonérés, les revenus soumis au prélèvement libératoire, les revenus issus de l'épargne logement et de l'assurance vie.

Le revenu corrigé est la notion de revenu la plus large : elle comprend à la fois les loyers fictifs et les revenus du patrimoine simulés.

Les revenus sont dans tous les cas nets de la contribution sociale généralisée (CSG) non déductible et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Les impôts directs (impôts sur le revenu et taxe d'habitation) sont déduits.

Sigles utilisés

AAH	Allocation pour adultes handicapés
AFR	Allocation formation reclassement
AI	Allocation d’insertion
ALF	Allocation de logement à caractère familial
ALS	Allocation de logement à caractère social
ANPE	Agence nationale pour l’emploi
APE	Allocation parentale d’éducation
API	Allocation aux parents isolés
APJE	Allocation pour jeunes enfants
APL	Aide personnalisée au logement
ARS	Allocation de rentrée scolaire
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSEDIC	Association pour l’emploi dans l’industrie et le commerce
AUD	Allocation unique dégressive
BDMS	Base de données des minima sociaux
BIT	Bureau international du travail
CAF	Caisse d’allocations familiales
CASU	Commission d’accès aux secours d’urgence
CCAS	Centre communal d’action sociale
CEREQ	Centre d’études et de recherche sur l’emploi et les qualifications
CES	Contrat emploi solidarité
CEVIPOF	Centre d’étude de la vie politique française
CHRS	Centre d’hébergement et de réinsertion sociale
CLD	Chômage de longue durée
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale d’allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés
CNAVTS	Caisse nationale d’assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPAM	Caisse primaire d’assurance maladie

CRAM	Caisse régionale d'assurance maladie
CREAI	Centre régional de l'enfance et adolescence inadaptée
CSG	Contribution sociale généralisée
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DEFM	Demande d'emploi en fin de mois
DGAS	Direction générale des affaires sociales
DGI	Direction générale des impôts
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FAPIL	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion dans le logement
FNARS	Fédération nationale des associations de réinsertion sociale
FSL	Fonds de solidarité logement
FUS	Fonds d'urgence sociale
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRTS	Institut régional du travail social
MSA	Mutualité sociale agricole
NIR	Numéro d'inscription au répertoire
ORS	Observatoire régional de la santé
OSC	Observatoire sociologique du changement
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PCV	Permanente condition de vie (enquête PCV)
PMI	Protection maternelle et infantile
PRV	Pacte de relance pour la ville
RMI	Revenu minimum d'insertion
RNIAM	Répertoire national interrégimes de l'assurance maladie
SDF	Sans domicile fixe
TRACE	Trajectoire d'accès à l'emploi
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URCAM	Union régionale des caisses d'assurance maladie

Eléments bibliographiques

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'Observatoire a choisi ces quelques ouvrages qui suivent sur les thèmes de la pauvreté, la précarité et l'exclusion afin d'éclairer le lecteur qui voudrait en savoir davantage. Cette bibliographie générale peut être complétée utilement par les bibliographies plus techniques qui accompagnent les cahiers thématiques du tome 2.

1. Principaux ouvrages généraux et rapports

Entre 1995 et 2000 :

■ « **Pauvreté, précarité, exclusion** » : pour une meilleure connaissance des situations et des processus. Rapport d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (CNIS), INSEE, mars 1998.

Inventaire critique des sources statistiques relatives à la pauvreté, la précarité et l'exclusion ; identification des carences des dispositifs actuels ; propositions d'amélioration du système statistique de manière à contribuer à une information plus riche des acteurs engagés dans la lutte contre ces maux.

Ce rapport se réfère aussi aux travaux précédents du CNIS « Pour une meilleure connaissance des sans abri et de l'exclusion du logement » ; rapport n° 29, INSEE, mars 1996.

■ « **Pauvreté et exclusions** » : rapport T. Atkinson, M. Glaude, J. Freyssinet, C. Seibel. Conseil d'analyse économique. Coll. « Rapports du CAE » n° 6. La Documentation française, 1998.

Principales caractéristiques de la pauvreté en Europe et aux USA, relations entre Chômage et pauvreté (T. Atkinson) ; diversité des approches et relativité des mesures de la pauvreté et de l'exclusion (M. Glaude) ; politiques d'indemnisation du chômage dans les pays européens et leurs rôles dans l'évolution de la pauvreté (J. Freyssinet) ; réponse des politiques d'emploi au chômage de longue durée.

■ « **Minima sociaux. Entre protection et insertion** » : rapport du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC). La Documentation française,1997.

Présentation et analyse des différents minima, caractéristiques des bénéficiaires et de leurs ressources ; spécificités du système français en regard des

exemples étrangers ; analyse des dispositifs, de leur complexité voire de certaines incohérences avec d'autres politiques sociales, leurs relations avec la situation de l'emploi et le chômage.

■ « **L'exclusion : l'état des savoirs** », sous la direction de S. Paugam. Editions La Découverte, 1996.

Le concept de l'exclusion à travers les approches de l'histoire, de la philosophie, de la sociologie ou de l'économie ; trajectoires des individus et des groupes concernés par l'exclusion ; ségrégation par les taudis, ghettos, cités d'urgence ; les expériences européennes et nord-américaines ; pistes et perspectives de politique sociale contre l'exclusion.

■ « **Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat** » ; R. Castel. Ed. FAYARD, collection « L'espace du politique », 1995.

C'est au moment où la « civilisation du travail » paraissait consolidée sous l'hégémonie du salariat et la garantie de l'Etat social que l'édifice s'est fissuré. La vieille obsession populaire d'avoir à vivre « au jour la journée » marque l'avenir du sceau de l'aléatoire. La question sociale se traduit par l'érosion des protections et la vulnérabilisation des statuts. Quelles sont les ressources mobilisables pour faire face et pour sauver les « naufragés de la société salariale » ?

■ « **Chômage : mesure d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998** » : M.T. Join-Lambert, F. Bontemps, G. Clary. La Documentation française, Coll. « Rapports officiels », 1998.

Mise en œuvre de mesures d'urgence sociale, examen des questions posées par l'articulation des systèmes d'indemnisation du chômage et des minima sociaux, propositions pour le court et moyen terme. Le rapport analyse et met en perspective des questions essentielles : évolution de notre système d'indemnisation du chômage ou recours généralisé aux minima sociaux, protection sociale ou « revenu minimum universel ».

■ « **La production des exclus** » : H. THOMAS. PUF - Sociologie d'aujourd'hui, 1997.

Genèse et structuration de l'exclusion, cette nouvelle catégorie - base d'études statistiques et support des politiques sociales - qui a remplacé et englobé celle de la pauvreté : c'est ce que retrace cet ouvrage en éclairant les interventions conjugués des chercheurs, experts et acteurs publics. La deuxième partie analyse plus précisément le sous-ensemble des « sans domicile fixe ».

■ « **Minima sociaux, revenus d'activité, précarité** » : rapport du groupe présidé par J.M. BELORGEY. La Documentation française, mai 2000

L'objectif de ce rapport est de relier la question de la lutte contre la précarité et de l'exclusion à celle, plus générale, des transformations du travail en plaçant au cœur de la réflexion le revenu d'activité. Le point de vue des personnes avec leurs trajectoires de vie, la question de l'accès au travail et au revenu, la question des formes de régulation du marché du travail et de la protection sociale : tels sont les trois angles choisis. Les préconisations développés portent sur une meilleure articulation de la protection sociale avec l'évolution du marché du travail.

■ « **Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions** » : rapport présenté par L. de la Breteche, B. Guillemot, M. Thierry, avec la collaboration de B. Jacquey-Vasquez , IGAS 2000-n° 2000.075.

Dans ce premier rapport, les auteurs évaluent la mise en œuvre de la loi, sous l'angle du pilotage national et local puis examinent l'ensemble des droits nouveaux ou renforcés. Ils proposent des inflexions des dispositions de la loi et des modalités de mise en œuvre à partir des éléments de leur évaluation et des bonnes pratiques constatées sur le terrain.

Et avant 1995 :

■ « **Les exclus. Un français sur dix** » : R. Lenoir Ed. du Seuil, 1974.

■ « **Vaincre la pauvreté dans les pays riches** » : L. STOLERU. Flammarion, 1974.

■ « **Contre la précarité et la pauvreté, 60 propositions** ». rapport présenté par G. OHEIX ; 1981(non publié).

■ « **Grande pauvreté et précarité économique et sociale** » : Rapport présenté par J. WRESINSKI au Conseil économique et social les 10 et 11 février 1987. Direction des journaux officiels, 104 pages.

■ « **RMI : le pari de l'insertion** ». Rapport de la commission nationale d'évaluation du RMI, présidée par P. Vanlerenberghe. La Documentation française,1992, 2 tomes.

■ « **Exclus et exclusions** ». Connaître les populations, comprendre les processus. Rapport du groupe technique présidé par Ph. Nasse, Commissariat général du plan. La Documentation française, 1992.

■ « **La grande pauvreté. Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté** » : rapport présenté par G. de Gaulle-Anthonioz. Avis et rapports du Conseil économique et social. J.O., Séances des 11 et 12 juillet 1995.

2- Définitions, mesures, comparaisons internationales

■ « **Mesurer la pauvreté aujourd'hui** » : Economie et statistique n° 308-309-310, INSEE, 1997.

■ « **Mesure des bas revenus** » : rapport du groupe de travail national INSEE / CNAF / CAF / Ministère de l'équipement (SES)/ Ministère des affaires sociales (SESI), INSEE-CNAF, 1998.

■ « **Les sans-logis** » : rapport établi par le Groupe d'étude sur les sans-logis. Comité directeur sur la politique sociale. Editions du Conseil de l'Europe, 1993.

■ « **L'Europe façe à la pauvreté** - Les expériences nationales de revenu minimum », sous la direction de S. Paugam. La Documentation française-Coll. « Cahier Travail et emploi ».1999

Analyse des expériences menées par nos voisins européens pour tenter de faire face à la montée de la pauvreté. Cet ouvrage souligne les divergences à l'œuvre dans la formulation de la question sociale et repère dans les politiques menées les empreintes socio-historiques, les attentes collectives qu'elles nourrissent, mais aussi le poids de la conjoncture économique et notamment des effets de la dégradation du marché de l'emploi.

■ « **La guerre à la pauvreté aux Etats-Unis : le statut de la misère dans une société d'abondance** ». Actes de la recherche en sciences sociales n° 19, janvier 1978, p. 47-60.

Voir aussi :

■ « **L'exclusion, l'état des savoirs** » : S. Paugam ; 1996 cité ci-dessus.

■ « **Pauvreté et exclusion** » : CAE,1998 cité ci-dessus.

■ « **Pauvreté, précarité, exclusion** » : CNIS,1998 ci-dessus.

3- Publications liées à des études, recherches, enquêtes

■ « **Les minima sociaux : 25 ans de transformation** » : Les dossiers du CERC- association, n° 2, 1997.

■ « **La pauvreté aujourd'hui. Formes multiples et éléments communs** » : CERC Association. Actes de la journée d'étude du 28 mai 1996.

■ « **Vivre la précarité. Trajectoires et projets de vie** » : I. Billiard, D. Debordeaux, M. Lurol-Résultats de la recherche initiée par la Mire /Drees, la Mare/Dares et la Cnaf. Ed. l'Aube, septembre 2000.

Les publications de la Drees

Périodiques

■ « **Etudes et Résultats** », *hebdomadaire gratuit.*

■ « **Revue française des Affaires sociales** », *4 numéros par an et un numéro hors série*
Prix au numéro : 15,40 €, ***101.02 F***
Abonnement annuel : 59,40 €, ***329,29 F***

■ **Dossiers** « **Solidarité et santé** », *4 numéros par an et un numéro hors série*
Prix au numéro ; 10,40 €, ***68,22 F***
Abonnement annuel : 36,00 €, ***236,14 F***

■ « **Cahier de Recherches de la MiRe** », *4 numéros par an*
Prix au numéro : 12,30 €, ***80,68 F***
Abonnement annuel : 38,50 €, ***252,54 F***
Abonnement et vente à la Documentation française

Ouvrages

■ « **Annuaire des statistiques sanitaires et sociales** », annuel
Prix : 30,50 €, **200,07 F**

■ « **Données sur la situation sanitaire et sociale en France** », annuel
Prix : 20 €, **131,19 F**

■ **Mémento** « **Les régions françaises** » (STATISS), annuel
Prix : **95 F**

■ **Documents de travail**
Collection « Etudes », collection « Statistiques », collection « Programme » et collection « MiRe »
Diffusé à titre gracieux et seulement au numéro par la Drees

Les publications sont accessibles sur le site INTERNET du Ministère : http://www.sante.gouv.fr

Ministère de l'Emploi et de la solidarité
Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques
11, place des cinq martyrs du Lycée Buffon
75696 Paris CEDEX 14

Les publications de l'INSEE

■ « **INSEE actualité magazine** »
Catalogue trimestriel des nouveautés de l'INSEE : publications, banques de données ; il est adressé à toute personne ou organisme désireux de suivre l'actualité de l'Insee.
Abonnement gratuit

■ « **Economie et statistique** ». Chaque numéro est un recueil d'articles sur un grand thème du débat social proposant des commentaires, des tableaux et des graphiques ainsi qu'une bibliographie.
Abonnement 1 an (10 numéros)
France : 404 F - Europe : 518 F - Reste du monde : 633 F.

■ « **INSEE première** ». Le « 4 pages » qui, chaque semaine, présente les analyses et les commentaires des experts de l'Insee sur un thème de l'actualité économique et sociale.
Abonnement (60 numéros)
France : 530 F - Europe : 663 F - Reste du Monde : 827 F

■ « **INSEE résultats** ». Cette série présente les résultats détaillés des enquêtes et opérations statistiques menées par l'Insee.
Elle s'articule en 5 thèmes.

« **Economie générale** » (20 numéros)
France : 1 454 F - Europe : 1 818 F - Reste du monde : 2 075 F

« **Démographie - Société** » (7 numéros)
France : 590 F - Europe : 636 F - Reste du monde : 726 F

« **Consommation - Modes de vie** » (10 numéros)
France : 728 F - Europe : 910 F - Reste du monde : 1 050 F

« **Système productif** » (15 numéros)
France : 1 091 F - Europe : 1 364 F- Reste du monde : 1 557 F

« **Emploi-Revenus** » (18 numéros).
France : 1 308 F - Europe : 1 635 F- Reste du monde : 1 860 F

■ Ensemble des 5 thèmes (70 numéros).
France : 5 090 F - Europe : 6 363 F- Reste du monde : 7 259 F

■ « **Recueil d'études sociales** »
Une sélection d'études sur l'actualité sociale les plus récemment publiées par différents organismes publics français d'études et de statistiques.
Abonnement 1 an (3 numéros)
France : 315 F - Europe : 394 F- Reste du monde : 421 F

■ « **Synthèses** »
Cette nouvelle collection présente des études et des enquêtes faites par les organismes du système statistique public.
Abonnement 1 an (6 numéros)
France : 436 F - Europe : 545 F- Reste du monde : 623 F

Certaines publications périodiques sont accessibles sur le site Internet de l'INSEE : http://www.insee.fr

Les publications de la DARES

Périodiques et ouvrages

■ « Premières informations et premières synthèses », hebdomadaire de quatre à douze pages. Les « premières informations » (PI-PS) présentent des données chiffrées et des tableaux commentés des principaux indicateurs du mois et du trimestre. Les « premières synthèses » présentent les principaux résultats des études et statistiques réalisées par la DARES
Abonnement payant ou gratuit
€ 107, ***701,87F***

■ « **Dossiers de la DARES** » présentent d'une part les résultats détaillés et complets des enquêtes statistiques réalisées par la DARES, d'autre part des bilans et des rétrospectives.

L'abonnement est de six numéro par an.
Vente au numéro et abonnement payant ou gratuit
€ 14,48 à 28,97, ***95 F à 190 F le numéro***

■ « **Cahiers Travail et Emploi** », livres qui ont pour but de porter à la connaissance du public les études et rapports de recherche réalisés ou commandités et pilotés par la DARES

Revue trimestrielle
€ 22,87, ***150 F le numéro***

■ « **Revue Travail et Emploi** », 4 numéros par an
€ 14,8, ***97,08 F***

■ « **Documents d'études** », correspondent à des travaux intermédiaires ou donnent des résultats plus complets ou plus théoriques d'analyses ou d'études.
Diffusion gratuite

■ « **Tableau de bord des politiques d'emploi** »
Mensuel et gratuit

■ « **Bulletin mensuel des statistiques du travail** »
€ 7,70, ***50,51 F le numéro***

Les publications sont accessibles sur le site INTERNET du Ministère : http://www.travail.gouv.fr

Ministère de l'Emploi et de la solidarité
Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
Cellule publications
1, place de Fontenoy
75700 PARIS

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions
L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 98-403 DC en date du 29 juillet 1998 ;
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

ARTICLE 153

I - Il est créé, auprès du ministre chargé des affaires sociales, un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale chargé de rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées en ce domaine.

Il fait réaliser des travaux d'études, de recherche et d'évaluation quantitatives et qualitatives en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces travaux mentionnent la proportion d'hommes et de femmes respectivement touchés par la pauvreté et l'exclusion. Les administrations de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics sont tenues de communiquer à l'observatoire les éléments qui leur sont nécessaire pour la poursuite de ses buts sous réserve de l'application des dispositions législatives imposant une obligation de secret.

Il contribue au développement de la connaissance et des systèmes d'information dans les domaines mal couverts, en liaison notamment avec les banques de données et organismes régionaux, nationaux et internationaux.

Il élabore chaque année, à destination du Premier ministre et du Parlement, un rapport synthétisant les travaux d'études, de recherche et d'évaluation réalisés aux niveaux national et régionaux. Ce rapport est rendu public.

Un décret en Conseil d'État détermine la composition, les missions et les modalités de fonctionnement de l'observatoire institué par le présent article.

II - Le troisième aliéna de l'article 43-1 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion est ainsi rédigé :

« - de réaliser ou de faire réaliser, notamment par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, toutes études sur les situations et phénomènes de précarité et d'exclusion sociale ».

Décret n° 99-215 du 22 mars 1999 relatif à l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'emploi et de la solidarité,

Vu la loi n° 98-657 du 29 juillet 19998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, notamment son article 153 ;

Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu,

Décrète :

Article 1

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, institué par l'article 153 de la loi du 29 juillet 1998 susvisée, comprend :

1 - Un président nommé pour trois ans par arrêté du ministre chargé des affaires sociales ;
2 - Sept membres de droit :

a) Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques, ou son représentant ;
b) Le commissaire général au Plan ou son représentant ;
c) Le directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques au ministère chargé des affaires sociales, ou son représentant ;
d) Le directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques au ministère chargé du travail et de l'emploi, ou son représentant ;
e) Le directeur de la prévision au ministère chargé de l'économie et des finances, ou son représentant ;
f) Le directeur de la Caisse nationale des allocations familiales, ou son représentant ;
g) Le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;

3 - Sept personnalités qualifiées, ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions, nommées pour trois ans par arrêté du ministre chargé des affaires sociales ;

4 - Sept personnalités qualifiées, parmi les universitaires et chercheurs dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de la lutte contre les exclusions, nommées pour trois ans par arrêté du ministre chargé des affaires sociales.

Article 2

L'observatoire définit chaque année un programme de travail qui précise notamment les études qu'il fait réaliser. Ce programme de travail est élaboré en tenant compte des avis et recommandations formulés par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Article 3

L'observatoire peut convenir de programmes d'études avec tout organisme public ou privé, départemental ou régional, dont la mission est l'observation des situations de pauvreté et d'exclusion. Il peut associer à ses travaux des personnalités extérieures françaises ou étrangères, qu'il choisit en raison de leur compétence ou de leur fonction.

Article 4

L'observatoire se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président ou à la demande du ministre chargé des affaires sociales. Il peut également être réuni sur demande du tiers de ses membres. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales assure le secrétariat de l'observatoire.

Article 5

La ministre de l'emploi et de la solidarité est chargée de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 22 mars 1999

Lionel JOSPIN

Impression : EUROPE MEDIA DUPLICATION S.A.
F 53110 Lassay-les-Châteaux
N° 8007 - Dépôt légal : Novembre 2000